

**Funktions- und Wirkungsanalyse der in der
schweizerischen Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik
angewandten Ziel-Mittel-Systeme**

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften
der
Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg im Breisgau

vorgelegt von
Diplom-Volkswirt Manfred Ginter
aus Schramberg

1976

Funktions- und Wirkungsanalyse der in der
schweizerischen Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik
angewandten Ziel-Mittel-Systeme



Digitized by the Internet Archive
in 2026

VON GOTTLOB
Diplom-Volkswirt Hansruedi Linder
Zürich, 1975

**Funktions- und Wirkungsanalyse der in der
schweizerischen Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik
angewandten Ziel-Mittel-Systeme**

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften
der

Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg im Breisgau



vorgelegt von

Diplom-Volkswirt Manfred Ginter

aus Schramberg

1976

Dekan: Prof.Dr.Erich Hoppmann

Referent: Prof. Dr. J. Heinz Müller

Korreferent: Prof. Dr. Theodor Dams

Tag der mündlichen Prüfung: 20./21.12.1976



vorgelegt von
Diplom-Volkswirt Manfred Ginter
aus Schramberg
1976

Funktions- und Wirkungsanalyse der in der
schweizerischen Agrarmarkt- und Agrarpreis-
politik angewandten Ziel-Mittel-Systeme

GLIEDERUNG

	Seite
<u>Einleitung</u>	1
I. Gegenstand der Untersuchung	1
II. Begriffsabgrenzungen	9
<u>Teil A: Liberale Agrarpolitik</u>	12
I. Politisch-wirtschaftshistorischer Hintergrund	12
II. Agrarpolitische Ziele und Mittel	15
1. Produktionspolitische Ziele und Mittel	15
2. Handelspolitische Ziele und Mittel	18
III. Wirkungen	20
IV. Kritische Beurteilung	31
1. Die erklärten Ziele	31
2. Die Instrumente und ihre Wirkungen	36
<u>Teil B: Protektionistische Agrarpolitik</u>	44
I. Politisch-wirtschaftshistorischer Hintergrund	44
II. Ziele und Instrumente	59
III. Anwendung und Wirkung der Instrumente	70
IV. Kritische Beurteilung	100
1. Die agrarpolitische Zielsetzung	100
2. Die Instrumente und ihre Wirkungen	104
<u>Teil C: Dirigistische (Kriegs-) Agrarpolitik</u>	112
I. Politisch-wirtschaftshistorischer Hintergrund	112
II. Ziele und Instrumente	120
1. Die Zielsetzung	120
2. Das Instrumentarium	123

	Seite
III. Anwendung und Wirkungen	138
1. Mengenwirksame Eingriffe	138
2. Preiswirksame Eingriffe	144
3. Gesamtagrarpolitische Wirkungen	152
IV. Kritische Beurteilung	163
1. Die erklärten Ziele	163
2. Die Durchführung	166
<u>Teil D: Interventionistische Agrarpolitik</u>	169
I. Wirtschaftshistorische Rahmenbedingungen	169
II. Ziele und Mittel	174
III. Anwendung und Wirkungen der Instrumente	178
1. Verstärkung der protektionistischen Hauptinstrumente	178
a. Erhöhung der landwirtschaftlichen Schutzzölle	178
b. Erweiterung des Systems landwirtschaftlicher Subventionen	180
2. Interventionen auf den wichtigeren Teil-Agrarmärkten	182
a. Tierische Produktionszweige	182
aa. Milch und Milchprodukte	182
aaa. Frühere Entwicklung marktregulierender Instrumente	182
aab. Gemäßigte Interventionen auf dem Milchmarkt	186
α. Die Ausgangslage	186
β. Die Regulierung des Käsemarktes	188
γ. Die Regulierung des Buttermarktes	193
δ. Das System der Milchmarktlenkung	197
aac. Verstärkte Interventionen auf dem Milchmarkt	203
α. Die Gesamtsituation	203
β. Außenwirtschaftliche Absicherung	207
γ. Marktaufspaltungen	210
δ. Flankierende Maßnahmen	214
ab. Vieh	217
α. Die Grundsituation	217
β. Der Rindviehmarkt	219
γ. Der Schweinemarkt	223
δ. Flankierende Maßnahmen	224

	Seite
ac.Eier und Geflügel	226
b.Pflanzliche Produktionszweige	228
ba.Getreide	228
baa.Staatliches Getreidemonopol	228
α.Getreidemonopol als versorgungs- politisches Instrument	228
β.Getreidemonopol als produktions- politisches Instrument	233
bab.'Monopolfreier' Getreidemarkt	235
bb.Kartoffeln und Obst	242
bc.Gemüse	245
bd.Wein	247
3.Gesamtagrarwirtschaftliche Wirkungen	251
IV. Kritische Beurteilung	258
<u>Teil E: Gelenkte Agrar-Marktwirtschaft</u>	267
I. Politisch-wirtschaftshistorischer Hintergrund	267
1.Entstehung des Landwirtschafts- gesetzes von 1951	267
2.Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen der Agrarpolitik in der Nachkriegszeit	272
a.Konjunkturelle Entwicklung	272
b.Handelspolitische Entwicklung	277
II. Das agrarpolitische Ziel-Mittel-System nach dem Landwirtschaftsgesetz von 1951	287
1.Das Zielsystem	287
a.Die übergeordneten Hauptziele	287
b.Die speziellen Einzelziele	290
2.Das Instrumentarium	294
a.Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- faktoren	294
b.Spezielle Maßnahmen zur direkten Be- einflussung der landwirtschaftlichen Produktionen	297
ba.Maßnahmen im Bereich des Pflanzenbaues	297
bb.Maßnahmen im Bereich der Tierhaltung	298

	Seite
c. Instrumente zur Lenkung der landwirtschaftlichen Märkte	301
ca. Hauptinstrumente	301
caa. Richtpreise	301
cab. Agrarmarkt-Lenkungsorganisation	303
cac. Staatliche Preiskontrolle	313
cb. Binnenmarktpolitische Spezialinstrumente	315
cba. Preiswirksame Instrumente für einzelne Produkte	315
cbb. Mengenwirksame Instrumente für verschiedene Produkte	322
cbc. Mengenwirksame Instrumente für einzelne Teilmärkte	323
cc. Außenhandelspolitische Absicherung	327
cca. Wertmäßige Einfuhrbelastungen	327
ccb. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen	330
ccc. Förderung der Ausfuhr	334
α. Gegenstand der Exportförderung	334
β. Mittel der Exportförderung	335
d. Instrumente der Erfolgskontrolle	336
da. Förderung der gesamten Agrarstatistik	336
db. Spezielle Agrarstatistik	337
dba. Produktionskataster	337
dbb. Ernte- und Bestandesaufnahmen	338
dbc. Buchhaltungserhebungen	338
III. Modifikationen des agrarpolitischen Ziel-Mittel-Systems von 1951 während seiner Anwendung bis heute	341
1. Wandlungen der Zielvorstellungen	341
2. Ausbau und Verfeinerung des Instrumentariums	354
a. Instrumente mit allgemeinem Wirkungsbereich	354
aa. Investitionskredite und Betriebshilfe	354
ab. Gesamtlandwirtschaftliche Produktionslenkung	355
b. Instrumente mit speziellem Wirkungsbereich	361
ba. Berglandwirtschaft	361
baa. Die Situation der Berglandwirte	361
bab. Produktionsbezogene Hilfsmaßnahmen	365
α. Überblick über früher eingeführte Maßnahmen	365
β. Neu eingeführte bzw. ausgestaltete Maßnahmen	367

	Seite
bac. Sozialpolitische Hilfsmaßnahmen	375
bb. Markt für Milch und Milchprodukte	380
bba. Sukzessive Verschärfung der Milchmarktlenkung	380
bbb. Verbesserung der Käsemarktordnung	388
bc. Brotgetreidemarkt	395
bca. Erweiterung der Vorratshaltung	395
bcb. Flexiblere Preisregulierung	396
bd. Viehmarkt	399
bda. Ausbau der Viehzuchtförderung	399
bdb. Ausbau der Absatzförderung für Nutz- und Zuchtvieh	401
bdc. Erneuerung der Schlachtviehordnung	407
IV. Gesamtagrarwirtschaftliche Wirkungen	408
1. Die Preisentwicklung	408
2. Die Entwicklung des Endrohertrages	410
3. Die Buchhaltungsergebnisse	414
<u>Teil F; Kritische Gesamt-Wirkungsanalyse</u>	418
I. Vorbemerkung	418
II. Zielvorstellungen und tatsächliche Entwicklungen	422
1. Erhaltung eines gesunden Bauernstandes	422
a. Entwicklung und Interpretation dieses Zielbereiches	422
b. Langfristige Entwicklung der wichtigsten Zielgrößen	426
ba. Die zahlenmäßige Erhaltung des Bauernstandes	426
bb. Die qualitative Erhaltung des Bauernstandes	428
2. Förderung der landwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit	439
a. Entwicklung und Interpretation der Zielvorstellungen	439
b. Langfristige Entwicklung der wichtigsten Zielgrößen	443
ba. Die Betriebsgrößenstruktur	443
bb. Die innere Betriebsstruktur	448
bc. Die landwirtschaftliche Produktivität	458
3. Sicherung der Landesversorgung	461
a. Entwicklung und Interpretation der Zielvorstellung	461

	Seite
b.Langfristige Entwicklungen der Ziel - größen	462
4.Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen	466
a.Entwicklung und Interpretation der Zielvorstellungen	466
b.Neuere Entwicklungen in diesem Bereich	468
ba.Die Interessenlage der Verbraucher	468
bb.Die Interessen der übrigen Wirt - schaftszweige	470
bc.Die volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik	471
Literaturverzeichnis	475

Verzeichnis der Tabellen und Tableaux

- Tabelle 1: Schweizerische Warenein- und -ausfuhr 1866 und 1876
- Tabelle 2: Durchschnittliche Lebensmittelpreise in der Schweiz von 1848 - 1875
- Tabelle 3: Durchschnittliche jährliche Ein- und Ausfuhrmengen der wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte im Zeitraum von 1851 - 1884
- Tabelle 4: Verteilung des Gesamtrohertrages der schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion auf die einzelnen Produktionszweige (im Jahresdurchschnitt Mitte der 80 er Jahre)
- Tabelle 5: Subventionen des Bundes an die Landwirtschaft (1885 - 1913)
- Tabelle 6: Mit Bundessubventionen durchgeführte Bodenverbesserungen (1886-1914)
- Tabelle 7: Die Entwicklung der Viehbestände in der Schweiz (1876 - 1911)
- Tabelle 8: Die Entwicklung der Milch- und Fleischproduktion in der Schweiz (1886 - 1911)
- Tabelle 9: Entwicklung der Schülerzahlen an den landwirtschaftlichen Schulen, Spezialschulen und Haushaltsschulen (1885 - 1913)
- Tabelle 10: Einfuhren von Düngemitteln, Kraftfutter, Heu und Stroh (1885-1913)
- Tabelle 11: Die Entwicklung der schweizerischen Zollansätze für die wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte, -Generaltarife, Konventionaltarife, Verbandsforderungen-
- Tabelle 12: Durchschnittliche jährliche Ein- und Ausfuhrmengen der wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte (1885 - 1914)
- Tabelle 13: Entwicklung der Produzentenpreise von sieben landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Berechnung eines Preisindex auf dieser Basis (1885 - 1914)
- Tabelle 14: Verteilung des Gesamtrohertrags der schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion auf die einzelnen Produktionszweige (1906-1913)
- Tabelle 15: Ergebnisse der Buchhaltungserhebungen des Schweizerischen Bauernsekretariates von 1901 - 1913
- Tabelle 16: Anbau-Plan 'Wahlen'
- Tabelle 17: Entwicklung der Pflicht-Anbauflächen der schweizerischen Landwirtschaft im 2. Weltkrieg
- Tabelle 18: Zusammenstellung der Anbauflächen der Schweiz nach Kulturen und Jahren (1934-1946)
- Tabelle 19: Die Entwicklung der schweizerischen Produzentenpreise für Milch, Weizen und Speisekartoffeln im 2. Weltkrieg (absolut und im gegenseitigen Verhältnis)
- Tabelle 20: Inlandsproduktion, Einfuhrüberschuß und Gesamtversorgung der Schweiz von Nahrungsmitteln, 1934 - 1944
- Tabelle 21: Schweizerische Ernährungsbilanz für die Jahre 1934/36, 1943 - 1947
- Tabelle 22: Prozentualer Anteil des Verbrauchs von inländischen Nahrungsmitteln am Gesamtverbrauch (1934/36-1945)
- Tabelle 23: Entwicklung der Einwohnerzahl der Schweiz (1934/36-1945)
- Tabelle 24: Entwicklung der Rindvieh-, Milchkuh- und Schweinebestände (1939 - 1947)
- Tabelle 25: Entwicklung der (Produzenten-)Preise von sieben ausgewählten landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Berechnung eines Preisindex auf dieser Basis (1938 - 1947)
- Tabelle 26: Gesamtrohertrag der schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion und seine Verteilung auf die einzelnen Produktionszweige (1939-1947)
- Tabelle 27: Ergebnisse der Buchhaltungserhebungen des Schweizerischen Bauernverbandes 1938 - 1947
- Tabelle 29: Einnahmen und Aufwendungen des Garantiefonds 1932/33 - 1936/37
- Tabelle 30: Produzentenpreise für Verarbeitungsmilch in verschiedenen Ländern vor und am Tiefpunkt der Weltagrarkrise 1929 und 1936
- Tabelle 31: Gesamterzeugung und preisgarantierte Erzeugung von Hartkäse 1929, 1934 und 1936
- Tabelle 32: Entwicklung der Schlachtviehmärkte für Rindvieh in der Schweiz von 1931 bis 1937
- Tabelle 33: Entwicklung des schweizerischen Schweinebestandes 1933 bis 1939
- Tabelle 34: Preisrelationen der Einfuhr-, Ankaufs- und Verkaufspreise des schweizerischen Getreidemonopols (1914 - 1928)
- Tabelle 35: Die Entwicklung der Getreideimporte, der inländischen Getreideproduktion (insbesondere Weizen) und der Weizenpreise 1930-1939

- Tabelle 36:Entwicklung der Produzentenpreise von sieben landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Berechnung eines Preisindex auf dieser Basis (1918 - 1938)
- Tabelle 37:Der gesamte Endrohertrag der schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion und seine Verteilung auf die einzelnen Produktionszweige (1920 - 1938)
- Tabelle 38:Ergebnisse der Buchhaltungserhebungen des Schweizerischen Bauernverbandes (1918 - 1938)
- Tabelle 39:Bewilligte Investitionskredite, aufgeteilt nach Maßnahmenbereichen (vom 1.11.1962 - 31.12.1969)
- Tabelle 40:Landwirtschaftliche Betriebsverhältnisse 1969
- Tabelle 41:Durchschnittliche Tages - Arbeitsverdienste je Männerarbeitstag(1958-
- Tabelle 42:Betriebsbeiträge an Berglandwirte(1960-1974)
- Tabelle 43:Kostenbeiträge an Viehhalter in den Berggebieten(1965-1974)
- Tabelle 44:Transportkostenausgleich für Berggebiete - Jährliche Gesamtwarenmengen und Gesamtbeiträge (1952-1961)
- Tabelle 45:Transportkostenausgleich für Berggebiete - Mengen und Vergütungen pro Einwohner der begünstigten Gemeinden in zwei ausgewählten Jahren (1955 und 1961)
- Tabelle 46:Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern (Einzelbeträge und Einkommensgrenzen)(1958-1974)
- Tabelle 47:Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern (1960-1974)
- Tabelle 48:I.Entwicklung des Rindviehbestandes, der Milchproduktion und deren Verwendung;
II.Der Aufwand des Bundes für die Milch- und Milchprodukteverwertung
- Tabelle 49:Die schweizerische Brotgetreideproduktion (1932-1974)
- Tabelle 50:Bundesbeiträge zur Förderung der Tierzucht (1957-)
- Tabelle 51:Bundesbeiträge zur Förderung des Viehabsatzes (1957-)
- Tabelle 52:Entwicklung der Produzentenpreise von sieben landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Berechnung eines Preisindex auf dieser Basis (1952-1974)
- Tabelle 53:Der gesamte Endrohertrag der schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion und seine Verteilung auf die einzelnen Produktionszweige (1950-1974)
- Tabelle 54:Ergebnisse der Buchhaltungserhebungen des Schweizerischen Bauernverbandes (1951 - 1973)
- Tabelle 55:Langfristige Bevölkerungsentwicklung der Schweiz (1888 - 1970)
- Tabelle 56:Langfristige Entwicklung des Reinertrags, der Einkommen und der Arbeitsverdienste in der schweizerischen Landwirtschaft (Auszug aus den Buchhaltungserhebungen 1901 - 1973)
- Tabelle 57:Langfristige Entwicklung der Kapital- und Verschuldungsverhältnisse schweizerischer Landwirtschaftsbetriebe (Ergebnisse der Buchhaltungsbetriebe)
- Tabelle 58:Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebsgrößenstruktur in der Schweiz (1905-1969)
- Tabelle 59:Die langfristige Entwicklung der schweizerischen Viehbestände
- Tabelle 60:Die langfristige Entwicklung der offenen Ackerfläche der schweizerischen Landwirtschaft
- Tabelle 61:Langfristige Entwicklung der schweizerischen Ernährungsbilanz
- Tabelle 62:Die Entwicklung des Gesamt-Netto-Einkommens der hauptberuflichen schweizerischen Landwirte und des Subventionsanteils daran (1954 - 1973)

- Tableau I: Die kriegswirtschaftliche Verwaltung des Bundes
- Tableau II: Organisation der schweizerischen Milchwirtschaft
- Tableau III: Organisation der BUTYRA (Zentralstelle für Butterversorgung)
- Tableau IV: Graphische Darstellung der Entwicklung der Arbeitsproduktivität
- a) Berufstätige Männer in der Schweizerischen Landwirtschaft zu erzeugten Kalorien (1900 - 1960),
 - b) Arbeitskräfte in der schweizerischen Landwirtschaft zum Nettoproduktionswert (1939 - 1965) in Relation gesetzt.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A.S.	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft
B.B.	Bundesbeschluß
B.Bl.	Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft
B.G.	Bundesgesetz
BGI	Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete
B.R.	Bundesrat
B.R.B.	Bundesratsbeschluß
BUTYRA	Schweizerische Zentralstelle für die Butterversorgung
B.V.	Bundesversammlung
CAVI	Cooperative d'achat des vins indigènes
EPK	Eidgenössische Preiskontrollstelle
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GELA	Genossenschaft für Landeiereinkauf
GGF	Genossenschaft für Getreide und Futtermittel
GSF	Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung
GSK	Genossenschaft Schweizerischer Käseexportfirmen
GVE	Großvieheinheit
HdSVW	Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
IBG	Bundesgesetz über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft
IWF	Internationaler Währungsfond
KEA	Kriegsernährungsamt

LandVO	Allgemeine Landwirtschaftsverordnung (1953)
LG	Landwirtschaftsgesetz
MB	Milchbeschluß 1953 ('Milchstatut')
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OECE	Organisation Européenne de Cooperation Economique
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Bergbauern
S.B.S.	Schweizerisches Bauernsekretariat
S.B.V.	Schweizerischer Bauernverband
SEG	Verband Schweizerischer Eierverwertungsgenossenschaften
SGU	Schweizerische Gemüseunion
SK	Schweizerische Käseunion
SKK	Schweizerische Käsekonvention
SMKV	Schweizerischer Milchkäuferverband
SZVS	Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik
TVO	Tierzuchtverordnung (1958)
VO	Verordnung
VSG	Verband Schweizerischer Gemüseproduzenten
VSK	Verband Schweizerischer Konsumvereine
VSKE	Verband Schweizerischer Käseexporteure
ZV	Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten

Einleitung

I. Gegenstand der Untersuchung

Schon seit längerer Zeit ist die agrarpolitische Situation und Diskussion in den Europäischen Gemeinschaften (EG) gekennzeichnet von ausgesprochen widersprüchlichen Haltungen und Stellungnahmen. Dieser Eindruck ergibt sich schon bei oberflächlichem Studium der laufenden Presseberichte über Fragen der EG-Agrarpolitik, denn im Laufe von nur zwei Monaten konnte man z.B. in der 'Frankfurter Allgemeinen' Schlagzeilen lesen, die von "Die Agrarpolitik - besser als ihr Ruf?"¹⁾ über "Agrarreform 'politisch' durchaus möglich"²⁾ bis hin zu der recht harten Feststellung "EWG-Agrarpolitik - der teuerste Unfug der Welt"³⁾ reichen. Schon daraus wird deutlich, was inzwischen zur allgemeinen Erkenntnis geworden ist, nämlich daß im Bereich der europäischen Agrarpolitik Uneinigkeit und Konfusion herrschen und daß Einigkeit nur darüber besteht, daß sich die verschiedenen wirtschaftspolitischen Interessengruppen im Agrarsektor nicht einig sind.

Ob dies nun seine Ursache primär in der 'Flickschusterarbeit' und dem Mangel an langfristigem Denken der EG-Bürokratie in Brüssel hat, ob dafür vor allem das zu wähleropportunistische Verhalten der Politiker verantwortlich zu machen ist oder was auch immer sonst noch an Gründen dafür angeführt werden mag, alle Anzeichen deuten darauf hin, daß die EG-Agrarpolitik in eine Sackgasse geraten ist, ohne daß dies hier weiter ausgeführt werden soll.

(1) Frankfurter Allgemeine (FAZ) vom 14.11.1975, Nr.265, S.13

(2) FAZ vom 10.1.1976, Nr.8, S.10

(3) FAZ vom 2.1.1976, Nr.1, S.7

Aus dieser Erkenntnis folgt dann aber logischerweise der Schluß, daß man nach anderen theoretischen Möglichkeiten und praktischen Beispielen der Agrarpolitik Ausschau halten muß. Diese Aufgabe kommt vor allem der (theoretischen und empirischen) wissenschaftlichen Agrarpolitik zu, die sich zu einer relativ eigenständigen Spezialdisziplin der Nationalökonomie entwickelt hat,¹⁾ denn "gerade für die beratende Mitwirkung in der praktischen Wirtschaftspolitik war die Spezialisierung unentbehrlich".²⁾

Im Rahmen dieser speziellen Forschungsrichtung wurden in der Vergangenheit zahlreiche Versuche unternommen, durch theoretische Untersuchungen, Denkmodelle und Diskussionen die vielfältigen Probleme der Landwirtschaft³⁾ zu ergründen und Wege zur Abhilfe zu finden.⁴⁾ Dagegen sind empirische Untersuchungen praktischer Beispiele vor allem langfristiger Art relativ selten zu finden; Gründe dafür sind wohl nicht zuletzt die tiefgreifenden politischen Umwälzungen in diesem Jahrhundert, insbesondere die kriegsbedingten Veränderungen der politischen Landkarten in Verbindung mit den gleichzeitigen völkerwanderungsähnlichen Erscheinungen, denn dadurch wurden längerfristige Vergleiche in fast ganz Europa und

-
- (1) Zu deren dogmenhistorischer und methodologischer Entwicklung vergl. Dietze, C.v.: Wege und Aufgaben wissenschaftlicher Agrarpolitik, in: Grundgedanken und Bekenntnisse eines Agrarpolitikers, Göttingen 1962, S.249-267
- (2) Ebd., S.264
- (3) "Dabei ist unter 'Landwirtschaft' derjenige Bereich bodenabhängiger Produktion sowie der darauf aufbauenden Veredelungswirtschaft zu verstehen, der sich von der ertragsarmen Weidewirtschaft bis zur anspruchsvollen Sonderkultur erstreckt und gegenüber der Forstwirtschaft als extensiverer, dem Erwerbsgartenbau als intensiverer Form der Bodennutzung sowie gegenüber der gewerblichen Veredelungsproduktion als völlig vom Boden gelöster Betriebsform abzugrenzen ist." Herlemann, H.-H.: Über die Relativität agrarpolitischer Ziele, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Berlin 1964, S.147
- (4) Vergl. dazu als Beispiele die im Auftrag der (deutschen) Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. hrsg. Sammelbände von Herlemann, H.-H. (Hrsg.): Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik, München, Basel, Wien 1964 und von Weinschenck, G.: Die künftige Entwicklung der europäischen Landwirtschaft. Prognosen und Denkmodelle, München, Bern, Wien, 1973.

auch in anderen Teilen der Welt weitgehend unmöglich gemacht.

Hier liegt nun der Ansatzpunkt der vorliegenden Arbeit, denn auf der Suche nach einem überschaubaren empirischen Beispiel für eine eigenständige Agrarpolitik galt es zunächst ein Land zu finden, das möglichst konstante geographische und politische Bedingungen über einen möglichst langen Zeitraum hinweg aufweist. Darüberhinaus sollte es, wenn man dabei allgemeine, brauchbare Erkenntnisse auch für unser Land ableiten will, die typischen Probleme Mitteleuropas aufweisen und zudem natürlich nicht Mitglied der EG sein.

Davon ausgehend kommt man fast zwangsläufig auf die Schweiz, denn hier bietet sich die nahezu einmalige Möglichkeit, eine sehr langfristige empirische Analyse der Agrarpolitik¹⁾ eines Landes zu erstellen, das über ca. 175 Jahre hinweg in seinen politischen Verhältnissen und Grenzen eine sonst in Europa kaum gekannte Konstanz aufweist. Außerdem liegt dieses Land weitgehend in unserer Klimazone, hat also vergleichbare äußere Grundbedingungen für seine Landwirtschaft; zugleich weist es ausgesprochen extreme topographische Verhältnisse auf, sodaß auch die daraus resultierenden Schwierigkeiten verschiedener Art hier in konzentrierter Form vorzufinden sein müßten.²⁾ Schließlich war zu erwarten, daß das er-

(1) "Agrarpolitik" wird in der Schweiz (ähnlich wie bei uns) definiert als "Inbegriff der Grundsätze, von denen der Staat und andere öffentlich-rechtliche Korporationen sowie gemeinwirtschaftliche Verbände bei der Pflege des Landbaues sich leiten lassen. Die Agrarpolitik hat die Zustände in der Landwirtschaft festzustellen, ihre Entwicklungstendenzen zu verfolgen und zu prüfen, welche landw. und soziologische Verhältnisse unter bestimmten Gegebenheiten die im Interesse des Volkes und seiner Gesamtheit gelegene beste Form darstellt, ferner die Mittel zu untersuchen, die zur Überleitung in diese wünschbaren Zustände führen. Die Agrarpolitik hat also nicht Interessen einzelner Volksschichten oder Berufsgruppen zu vertreten; sie kennt nur jene des Gesamtvolkes und hat sich von den wirklichen, wahren, allgemeinen Volksinteressen leiten zu lassen." (Pauli, W.: Artikel "Agrarpolitik und Bauernpolitik", in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Ausg. 1955, Bd.I, S.14)

(2) Vergl. dazu Howald, O. und Brugger, H.: Grundzüge der schweizerischen Agrarverfassung, Berlin, 1936

hebliche Industrie- und Exportpotential der Schweiz einerseits¹⁾ und die im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Betriebsgrößen ihrer Landwirte²⁾ andererseits im Hinblick auf das in allen Industrieländern bestehende Hauptproblem der landwirtschaftlichen Einkommensdisparitäten³⁾ eine besonders aktive Agrarpolitik erforderlich machten.

Diese Gründe sprachen insgesamt dafür, das Untersuchungsobjekt 'Schweiz' auszuwählen⁴⁾. Dabei sollte ein möglichst umfassendes Gesamtbild erarbeitet werden, um das Zusammenwirken möglichst aller Maßnahmen, wenigstens für die wichtigeren landwirtschaftlichen Produktionsbereiche analysieren zu können. Daher wurde hier bewußt von einer sehr breiten Basis der Untersuchung ausgegangen und nicht etwa die Beschränkung auf einen einzelnen Produktionszweig vorgenommen.⁵⁾

Um den Rahmen jedoch nicht allzu weit zu stecken, wurde eine Begrenzung auf den zentralen Aktionsbereich der Agrarpolitik, nämlich auf die Markt- und Preispolitik, vorgenommen.

Die sehr unterschiedlich definierten Begriffe 'Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik' sollen hier relativ weit gefaßt werden, ausgehend etwa von Plate, der als Grundlagen der Agrarmarktpolitik "das Zustande-

-
- (1) Vergl. dazu und zur Gesamtentwicklung der verschiedenen Wirtschaftsbereiche der Schweiz Hauser, A.: Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Zürich 1961
 - (2) Vergl. Winterberger, G.: Probleme der schweizerischen Wirtschaftspolitik, Bern, 1957, S.58 sowie die späteren Ausführungen dazu in dieser Arbeit.
 - (3) Zu diesem Problemkreis, der später noch ausführlicher behandelt wird, vergl. Schweizer, R.: Die Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und Industrie, Diss.St.Gallen 1958, insbes. S.3 ff.
 - (4) Schon 1936 hatte v. Dietze festgestellt: "Besonders lehrreich ist die in der Schweiz betriebene Bauernpolitik", (Dietze, C.v.: Zwangssyndikate als Mittel der Agrarpolitik, Vortrag auf der Tagung der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft in St. Andrews/Schottland am 4. Sept. 1936, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd.145, Heft 2, Jena. 1937, S.129-142, hier S.135)
 - (5) Eine derartige Untersuchung, ebenfalls über die Schweiz erstellte Wilbrandt, H.: Die Regulierung des Milchmarktes in der Schweiz, Kiel 1956

kommen der Nachfrage, des Angebots und der Preise bei Agrarprodukten"¹⁾ insgesamt behandelt und " die Wirkungsweise des für die Agrarmärkte in Betracht kommenden marktpolitischen Instrumentariums"¹⁾ untersucht. Dabei ist die Preispolitik als Spezialgebiet innerhalb der Marktpolitik zu verstehen, denn "bei aller Bedeutung, die der Marktpolitik zuzuerkennen ist, muß (jedoch) hervorgehoben werden, daß es die 'Preispolitik'²⁾ ist, die das eigentlich Essentielle der Marktpolitik darstellt".³⁾

Demgemäß ist also die andere, häufig verwendet Untergliederung der Agrarpolitik⁴⁾ in die Einzelbereiche

- a) Handelspolitik (gegenüber dem Ausland),
- b) Sozialpolitik (speziell im Agrarbereich),
- c) Agrarstrukturpolitik und
- d) Markt- und Preispolitik (im Sinne von reiner Binnenmarktpolitik)

hier nicht anwendbar. Zwar steht die Markt- und Preispolitik (in engerem Sinn) im Mittelpunkt der Untersuchung, aber ihre ausschließliche Analyse allein wäre im Falle der Schweiz ein zu begrenztes Gebiet. Die generell starken Außenhandelsbeziehungen der Schweiz müssen in jedem Fall mit einbezogen werden, da sie für viele Einzelmärkte von ausschlaggebender Bedeutung sind. Aber auch die Agrarstrukturpolitik ist nur sehr schwer von der Markt- und Preispolitik zu trennen. Schlotter sieht Preispolitik und Strukturpolitik sogar als sich gegenseitig bedingende und ergänzende, daher sachlich nicht zu trennende Bereiche an.⁵⁾ Dagegen soll hier die landwirtschaftliche Sozialpolitik nur dort erfaßt werden, wo sie Produktion, Märkte oder Preise von Agrarprodukten direkt berührt.

(1) Plate, R.: Agrarmarktpolitik, Bd.1: Grundlagen, München, Basel, Wien 1968, S. 3

(2) Im Original kursiv gedruckt, d.Verf.

(3) Wächter, H.-H.: Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln, Berlin 1969, S.418

(4) Vergl. z.B. Dams, Th.: Funktionsfähige Landwirtschaft als Aufgabe der Agrarpolitik, in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, a.a.O., S.166

(5) Schlotter, H.-G.: Agrarpreispolitik und Agrarstrukturpolitik. Gegensatz oder Einheit? in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, a.a.O., S.267 ff.

Eine weitere Eingrenzung des Untersuchungsgebietes erfolgt in der Weise, daß die Eigengesetzlichkeiten der Nachfrage nach Agrarprodukten gar nicht und ihre Auswirkungen auf den Markt nur so weit nötig (also keineswegs in vollem Umfang) einbezogen werden. Der Schwerpunkt liegt also bei der Beeinflussung des Angebots (bzw. der Produktion), der Märkte und der Preisbildung aus der Sicht der Landwirte (d.h. der Absatzmärkte und der Erzeugerpreisbildung), während die Verbraucherpreise und die Nachfrageseite insgesamt nur soweit einbezogen werden, wie dies sinnvoll erscheint. Damit wird das Hauptobjekt der Agrarpolitik, nämlich der Landwirt, in den Mittelpunkt der Analyse gestellt.

Ausgehend von diesen Gegebenheiten und Abgrenzungen wird für diese Untersuchung folgende Arbeitshypothese aufgestellt:

Auch ein politisch, wirtschaftlich und geographisch so stabiles Land wie die Schweiz kann auf längere Sicht keine autonome Agrarpolitik betreiben. Die direkten und indirekten Einflüsse der welt-(agrar-)wirtschaftlichen Entwicklungen wirken sich auch in einem solchen Lande aus. Sie müssen daher in den angestrebten Zielen und den angewandten Instrumenten der praktischen Agrarpolitik ihren Niederschlag finden, insbesondere in dem zentralen Bereich der Markt- und Preispolitik.

Da die Schweiz im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern Europas seit 1848 keine bedeutenden räumlichen, verfassungsmäßigen, politischen und außergewöhnlichen bevölkerungsmäßigen Veränderungen erfahren hat, muß eine langfristige empirische Analyse der angewandten agrarpolitischen Ziel-Mittel-Systeme ¹⁾ hier weitgehend 'reine' Ergebnisse bringen, d.h. sie sind weder von Kriegsfolgen

(1) Vergl. zu diesem Begriff Heidhues, Th.: Ziel-Mittel-Systeme in der Agrarpolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 122. Bd., Tübingen 1966, S.87-108; Daß die Unterscheidung von Zielen und Mitteln nur als grundsätzliches, ordnendes Stilmittel verwendet werden kann, ist wohl selbstverständlich. Zu häufig gehen beide ineinander über, und nicht selten kann ein Postulat einmal als übergeordnete Zielvorstellung, dann als eng maßnahmebezogene Richtlinie und schließlich u.U. sogar selbst als wirksames Instrument oder als (Erfolgs-) Kontrollmaßstab angewandt werden.

wie Gebietsveränderungen, Vertreibungen und den damit verbundenen Strukturveränderungen eines Landes, noch von politischen und damit auch wirtschaftspolitischen 'Systemveränderungen' beeinflusst bzw. **verzerrt**. Feststellbare Wandlungen der Zielsetzung und der Instrumente sowie die Entwicklung der damit beeinflussten Zielgrößen sind also weitgehend auf rein ökonomische Wirkungszusammenhänge zurückzuführen. Die Erfolge bzw. Mißerfolge der Schweiz lassen sich also in vollem Umfange den angewandten Instrumenten zurechnen. Die Untersuchung der Funktionsweise dieser einzelnen Instrumente (Funktionsanalyse) und der damit erzielten Wirkungen (Wirkungsanalyse) zeitigt demgemäß Ergebnisse, die für andere Länder Mitteleuropas richtungweisend sein können. Die Schweiz kann insoweit als Modellfall mitteleuropäischer Agrarpolitik gelten.

Daraus ergibt sich folgende Systematik für den Aufbau der Untersuchung: Für den gesamten Zeitraum seit 1848, als die Schweiz vom Staatenbund zum Bundesstaat wurde, werden die jeweils erklärten bzw. tatsächlich verfolgten Ziele der Agrarpolitik den im Bereich der Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik angewandten Mitteln systematisch zugeordnet. Im Rahmen dieser Systematisierung werden Perioden mit gleichen oder wenigstens sehr ähnlichen Zielsetzungen unter einem Zentralbegriff zusammengefaßt, um dann jeweils die wichtigsten praktischen Wirkungen dieser Ziel-Mittel-Systeme zu analysieren. Bei diesen Untersuchungen werden dann in den einzelnen Abschnitten auch Ansatzpunkte und Funktionsweise der jeweils neu entwickelten Instrumente analytisch durchleuchtet und kritisch beurteilt, insbesondere im Hinblick auf die Funktionsbedingungen und Zielorientiertheit.

Schwerpunkte der Untersuchung sind also zunächst die Instrumente einerseits und deren jeweils periodenbezogene Wirkungen andererseits. Damit soll bewußt das Entstehen und Wirken von agrarpolitischen Instrumenten in

anderen Perioden, also auch unter anderen äußeren Bedingungen, ergründet werden, um eine Verallgemeinerung und Relativierung der diesbezüglichen Erkenntnisse insgesamt zu erreichen.

Während dabei die Funktionsanalyse der einzelnen Instrumente relativ detaillierte Untersuchungen erfordert, ergibt sich bei der Wirkungsanalyse der jeweils angewandten Instrumente das Problem der Findung geeigneter Wirkungsmaßstäbe, vor allem bei den weit zurückliegenden Perioden und ihren oft mangelhaften statistischen Quellen. Hier werden grundsätzlich, soweit verfügbar, als gesamt-agrarwirtschaftliche Maßstäbe der Markt- und Preispolitik verwendet:

- (1) Die Erzeugerpreisentwicklung bei den wichtigsten Agrarprodukten und ein daraus errechneter Preisindex;
- (2) Die Entwicklung des landwirtschaftlichen Gesamtertrages und seine jeweilige Aufteilung auf die verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionszweige. Hier wird also gezeigt, wie sich die unter (1) generell festgestellte Preisentwicklung in den einzelnen landwirtschaftlichen Branchen niederschlägt; daraus ergeben sich Einblicke in die Entwicklung der Produktionsstruktur, vom Rohertrag her gesehen.
- (3) Schließlich wird in einer Durchschnittsrechnung der Gesamtertrag auf die bewirtschaftete Fläche umgerechnet und dem Betriebsaufwand gegenübergestellt. Daraus ergibt sich als Differenz der Reinertrag (je Hektar), aus dem die erzielte Rendite des investierten Aktivkapitals errechnet wird. Außerdem wird das durchschnittliche landwirtschaftliche Betriebseinkommen (der Bauernfamilie) bestimmt als letztlich maßgebender Erfolg der bäuerlichen Arbeit.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, daß angesichts des sehr großen Untersuchungsbereiches auf eine eingehende Behandlung von auftauchenden Nebenproblemen insoweit verzichtet werden muß, als sie nicht direkte Auswirkungen auf den Gegenstand der Untersuchung haben.

II. Begriffsabgrenzungen

Hier sollen nicht etwa sämtliche zu verwendenden Begriffe von einiger Bedeutung ausführlich definiert werden; dies

geschieht sinnvollerweise an jeweiliger Stelle im entsprechenden Sachzusammenhang. Dagegen sollen die vorstehend erwähnten Zentralbegriffe, die als Kriterien der Systematisierung der Ziele und Instrumente angewandt werden, hier kurz erläutert werden, da sie von Anfang an verwendet werden müssen.

Da wir uns hier im Bereich der empirischen sektoralen Wirtschaftspolitik bewegen, lag es nahe, Bezeichnungen aus der Typologie wirtschaftspolitischer Epochen zu verwenden. Allerdings ist generell festzustellen, daß hier häufig keine feste wissenschaftliche Sprachregelung besteht¹⁾. Daher wollen wir hier folgende eigenständige Sprachregelung treffen:

- (1) Liberale Agrarpolitik liegt dann vor, wenn weitgehend nach den wirtschaftspolitischen Prinzipien des klassischen Liberalismus verfahren wird, d.h. wenn ganz überwiegend marktwirtschaftliche Grundsätze gelten und beim internationalen Warenaustausch das Freihandelsprinzip angewandt wird²⁾.
- (2) Protektionistische Agrarpolitik wird getrieben, wenn insbesondere durch den Aufbau eines (Zoll-) Schutzsystems an der Außengrenze des Landes die heimische Landwirtschaft vom Einfluß der Weltmärkte weitgehend abgeschirmt wird, insbesondere in dem Bemühen, die eigene Landwirtschaft gegenüber der Auslandskonkurrenz zu schützen. Evtl. bestehende Wettbewerbs-Nachteile werden oft auch durch Subventionen ausgeglichen³⁾.

(1) Z.B. zum Begriff "(Staats-)Interventionismus" sagt Röpke: "Da ein feststehender wissenschaftlicher Sprachgebrauch, der zu respektieren wäre und auf den hier ohne weiteres Bezug genommen werden könnte, nicht existiert, so kann hier eine Definition nach Gesichtspunkten wissenschaftlicher Zweckmäßigkeit versucht werden." (Röpke, W.: Artikel "Staatsinterventionismus", in: HdSW, 4. Aufl., Ergänzungsband, Stuttgart 1929, S. 864). W.A. Jöhr bezeichnet mit "Interventionismus" eine wirtschaftspolitische Epoche (vgl. seinen Artikel "Wirtschaftspolitik" im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Ausgabe 1955, S. 580 f.). E. Küng führt aus (in seinem Artikel "Interventionismus" in: HdSW, 5. Band, Stuttgart, Tübingen 1956, S. 321): "Da sich eine allgemein gültige Umschreibung dessen, was unter Interventionismus zu verstehen sei, kaum je wird erzielen lassen, werden im folgenden nur die wesentlichen 'Merkmale' hervorgehoben, die dem Interventionismus von den meisten Autoren zugeschrieben werden."

- (2) Vergl. dazu im übrigen Mises, L.v.: Artikel "Wirtschaftlicher Liberalismus", in: HdSW, Bd. 6, Stuttgart 1959, S. 596ff
- (3) Vergl. im übrigen Büchner, R.: Artikel "Protektionismus", in: HdSW, Bd. 8, Stuttgart 1964, S. 627-631

- (3) Interventionistische Agrarpolitik ist dagegen kaum mit einer kurzen, allgemein gültigen Umschreibung zu erfassen. Ihre wichtigsten Merkmale sind¹⁾:
- Die durchgeführten agrarpolitischen Maßnahmen erfolgen nicht auf der Basis eines umfassenden Planes, sondern zur Behebung einzelner Schäden bzw. zur Erreichung von Einzelzielen.
 - Die Marktwirtschaft wird prinzipiell bejaht, aber durch 'Interventionen', d.h. Eingriffe in Strukturen, Abläufe und selbst in Ergebnisse, korrigiert. Diese Eingriffe sollen jedoch nicht die bestehende Wirtschaftsordnung umgestalten.
 - Die Interventionisten bedienen sich marktkonformer und marktinkonformer Mittel, um ihre Ziele zu erreichen.
- (4) Unter dirigistischer Agrarpolitik soll hier jenes stark von zentralen Eingriffen geprägte System verstanden werden, das vor allem in Kriegszeiten entwickelt wurde²⁾. Sein Hauptmerkmal ist die Wirtschaftslenkung, d.h. "an die Stelle der Lenkung des Wirtschaftsablaufs durch den Marktprozess tritt eine zentrale Lenkung, wobei ... die einzelnen Betriebe in erster Linie private Erwerbsbetriebe sind. Insofern hält die Wirtschaftslenkung eine klare Grenze gegenüber der Vollverstaatlichung der Produktionsmittel ein. Das Einsetzen zentraler Lenkung und das etappenweise aber konsequente Ausschalten des marktwirtschaftlichen Austausches sind die beiden entscheidenden Kennzeichen."³⁾
- (5) Schließlich steht der Begriff 'Gelenkte Agrarmarktwirtschaft' für jene heute weitverbreitete Zwitterform der Agrarpolitik, die Elemente des Agrardirigismus und des Agrarinterventionismus miteinander verbindet und die Winterberger wie folgt charakterisiert:

"Die Landwirtschaft wurde aus dem Konnex der Marktwirtschaft herausgenommen und einem interventionistischen bzw. kollektivistischen Regime unterstellt

...
Die weitgehende Herausnahme des Agrarsektors aus der

- (1) Vergl. Kling, E.: Artikel "Interventionismus" in: HdSW Bd. 5, Stuttgart 1956, S.321-329
- (2) Vergl. Müller-Armack, A.: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947, S.52 f.
- (3) Müller-Armack, A., a.a.O., S. 14; diese Form ist also streng von der autoritären Planwirtschaft zu unterscheiden.

Marktwirtschaft erfolgt auf der Preis- und Absatzseite. In Bezug auf die Produktionskosten, die Beschaffung von Arbeitskräften und Maschinen, die landwirtschaftlichen Bauten bleibt der Bauer jedoch in die Marktwirtschaft eingeflochten! Dies bezeichnet er dann als "Unterstellung der Landwirtschaft unter ein kartellistisch-interventionistisches, sogenanntes teilkollektivistisches Regime." 1)

Damit sind die Begriffe dargelegt worden, unter denen nun im folgenden die jeweiligen agrarpolitischen Ziel-Mittel-Systeme zugeordnet werden sollen. Sie können nicht immer klar gegeneinander abgegrenzt werden, dürften aber als Raster für diese Untersuchung genügen.

(1) Winterberger, G.: Probleme der schweizerischen Wirtschaftspolitik, Bern 1957, S.56 f.

A. Liberale Agrarpolitik

I. Politisch - wirtschaftshistorischer Hintergrund

Die schweizerische Verfassung vom 12.9.1848¹⁾ wandelte den bis dahin bestehenden (Klein-) Staatenbund der Kantone in einen demokratischen Bundesstaat um und institutionalisierte dessen neue, bis heute fortbestehende Zentralorgane: Als Legislative die Bundesversammlung, zusammengesetzt aus der direkt gewählten ersten Kammer, dem Nationalrat, und der zweiten Kammer, dem Ständerat, der aus Deputierten der Kantone besteht; diese Bundesversammlung wählt die sieben Mitglieder des kollegialen Exekutivorgans des Staates, den Bundesrat¹⁾.

In den folgenden Jahren mußten dann durch eine Reihe von Gesetzen die in der Verfassung festgelegten Aufgabengebiete in die Kompetenz dieser neuen Zentralorgane und ihrer ebenfalls neu zu schaffenden Behörden überführt werden. Von wirtschaftspolitischer Bedeutung waren dabei vor allem die neuen Bestimmungen über die Erhebung von Zöllen.

Artikel 23 der neuen Verfassung erklärte das gesamte Zollwesen zur Bundesangelegenheit, da bisher Zölle in einem heillosen Durcheinander von Kantonen, Gemeinden, verschiedenen Korporationen und sogar von Privatleuten erhoben worden waren und somit eine einheitliche Zoll- bzw. Außenhandelspolitik völlig unmöglich war²⁾. Artikel 25 der Verfassung legte darüberhinaus die Grundsätze für das neue Zollsystem fest und konzipierte ein Finanzzollsystem, das vor allem Luxusgüter belasten und Güter des täglichen Bedarfs "möglichst billig" belassen sollte. Die Einzelheiten regelte das "Bundesgesetz über das Zollwesen" vom 30.6.1849³⁾.

(1) Vergleiche die Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Band I, Bern 1850, Seite 1 - 33
(offizielle Abkürzung: A.S. 1.1)

(2) Vgl. Frey, E.: Die schweizerische Handelspolitik der letzten Jahrzehnte, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, XLIX.Jg., Bd.1, Leipzig 1892, S.453 ff.

(3) Vgl. A.S. 1.180

Insgesamt wird aus den genannten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen deutlich, daß sich ihre Väter in wirtschafts- und insbesondere handelspolitischer Hinsicht eindeutig zum Liberalismus und der von ihm getragenen Freihandelsidee bekannten.

Spezielle agrarpolitische Bestimmungen sind in diesen Regelungen nicht enthalten, mit Ausnahme von Art.25 Abs.1 b der Verfassung, wonach "die zum notwendigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände möglichst gering zu taxieren" seien. Dazu rechnen vornehmlich die landwirtschaftlichen Produkte, und der Zweck dieser Bestimmung war eindeutig die Verhinderung von -insbesondere agrarischen- Schutzzöllen¹⁾.

Offensichtlich hat man aus dem Zwiespalt heraus, einerseits dem Staat die (damals) wichtigste Einnahmequelle erschließen zu müssen²⁾, andererseits aber deren Mißbrauch zu einem extremen Schutzzollsystem verhindern zu wollen, mehrfach zu so vagen Formulierungen wie 'möglichst gering' u.ä. gegriffen. Obwohl diese Bestimmungen als Art. 29 der revidierten Bundesverfassung von 1874³⁾ bis heute rechtsgültige Grundlage der schweizerischen Zollpolitik sind, wurde letzteres Ziel nicht erreicht, wie die weitere Entwicklung zeigen wird.⁴⁾

Zunächst jedoch dachte man kaum an Schutzzölle oder sonstige Maßnahmen dieser Art, denn das starke Wachstum der Bevölkerung, die zunehmende Verstädterung und Industri-

-
- (1) Vgl. Kupper, W.: Die Zollpolitik der schweizerischen Landwirtschaft seit 1848, Bern 1929, S.3 und Schmidt, P.H.: Die Schweiz und die europäische Handelspolitik, Zürich 1914, S. 63 ff.
 - (2) Vgl. Gaullieur, E.H.: Die Schweiz. Ihre Geschichte, Geographie und Statistik. Zweiter Theil: Die Schweiz in geographischer, statistischer und politischer Beziehung, Basel 1856, S. 53 f.
 - (3) Die Bundesverfassung vom 12.9.1848 wurde nach 26-jähriger Praxis 1874 in revidierter, aber im Kern unangetasteter Fassung einer Volksabstimmung unterworfen und mit großer Mehrheit angenommen. Diese Grundfassung vom 29.5.1874 ist heute noch, wenn auch mit zahlreichen Änderungen und Zusätzen, gültiges Recht; vgl. Franz, G. (Hrsg.): Staatsverfassungen, 2.Aufl., München 1964, S. 583 ff. sowie die Originalfassung in der A.S. (N.F.) 1.1
 - (4) Vgl. Burckhardt, W.: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung v. 29.Mai 1874, Bern 1914, S. 242 ff.

alisierung, der große Aufschwung im Außenhandel sowie der stetig expandierende Fremdenverkehr erbrachten in der Periode von etwa 1825 bis 1875 eine erhebliche, sukzessive Steigerung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten ¹⁾. Da vor allem zu Anfang dieser Periode der natürliche Entfernungsschutz gegenüber ausländischer (insbesondere überseeischer) Konkurrenz zum Vorteil der schweizerischen Landwirte noch relativ stark wirksam war, konnte die ständig steigende inländische Landwirtschaftsproduktion zu günstigen Preisen laufend Abnahme finden.²⁾ Die Landwirtschaft nahm unter diesen günstigen Bedingungen an der allgemeinen Wohlstandssteigerung voll teil, und ein Anlaß für besondere staatliche Eingriffe war gar nicht ersichtlich.

Vielmehr sah man für die Landwirtschaft (ebenso wie für das Handwerk) "die einzig sichern Garantien für die Wohlfahrt und die bestmögliche Verwertung ihrer Produktion in der Blüte von Industrie und Handel", und diese könnten "nur bei einem gesunden Systeme, nie und nimmer aber bei der Anwendung von Protektionsgrundsätzen gedeihen."³⁾

Unter diesen Vorzeichen entwickelte sich in der Schweiz eine liberale Periode der Wirtschafts- und Agrarpolitik, die bis etwa 1875 unangefochten dauerte, bis 1884 trotz wachsender Widerstände aufrechterhalten wurde und auch die folgenden Jahrzehnte noch stark beeinflusste.

-
- (1) Vgl. Landmann, J.: Die Agrarpolitik des schweizerischen Industriestaates, Jena 1928, S. 17: Die Schweiz hatte um 1800 etwa 1,67 Millionen Einwohner, um 1850 2,4 Millionen und 1870 2,65 Millionen.
 - (2) Vgl. Wirz, J.: Die Getreideproduktion und Brotversorgung der Schweiz, Diss. Freiburg - Schweiz 1902, S. 39ff.
 - (3) Bericht der Zollkommission des Nationalrats 1849, in: Schweizerisches Bundesblatt, Jg. 1849, Bd. II, S. 192 (künftig abgekürzt: B.Bl.II.1849, S. 192)

II. Agrarpolitische Ziele und Mittel

Ziele und Instrumente der in dieser liberalen Periode betriebenen Agrarpolitik waren von recht einfachem Zuschnitt und beschränkten sich im wesentlichen auf zwei Bereiche:

Im Innern des Landes wurde reine Produktionspolitik getrieben, d.h. nahezu sämtliche agrarpolitisch relevanten Maßnahmen zielten darauf ab, die Produktionsfaktoren Boden, Arbeit oder Kapital zu verbessern. Gegenüber dem Ausland wurde gemäß der o.g. Grundeinstellung eine sehr offene, freihändlerische Stellung eingenommen, die vor allem eine möglichst geringe Belastung aller agrarischen Im- und Exporte zum Ziel hatte.

1. Produktionspolitische Ziele und Mittel

Hauptziele der agrarischen Produktionspolitik in dieser prosperierenden Periode mit ihrer stetig steigenden Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten waren die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion und die Verbesserung ihrer Produktionsgrundlagen ¹⁾.

Die dafür eingesetzten Maßnahmen zielten darauf ab, die Produktionsfaktoren Boden, Arbeit oder Kapital quantitativ und/oder qualitativ zu verbessern. Dabei waren vor allem die Kantone sowie einige landwirtschaftliche Vereinigungen aktiv, während sich der Bund anfangs noch sehr zurückhielt ²⁾.

(1) Vgl. Landmann, J.: a.a.O., S. 16

(2) Die Kantone arbeiteten hier vor allem mit den regional oder kantonale organisierten landwirtschaftlichen Vereinigungen sowie mit den Kommunen eng zusammen; der Bund wurde erst im Laufe der Jahre zunehmend dazu herangezogen und erst durch seinen Subventionsbeschluß von 1884 (vgl. u.S. 29f.) verpflichtete er sich zu laufenden Hilfszahlungen; vorher leistete er aber auch schon Zahlungen an die landwirtschaftlichen Hauptvereine (ab 1860), zur Förderung der (Kavallerie-) Pferdezucht (ab 1868), zur Bekämpfung von Viehseuchen (ab 1872) und Reblaus (ab 1878) sowie als Beitrag zu Rindviehprämierungen (ab 1879); vgl. Schmid, A.: Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft in der Schweiz, insbesondere die Subventionen des Bundes, Diss. Bern 1916, S. 7.

Der Verbesserung des Produktionsfaktors Boden dienten eine ganze Reihe von Flußkanalisierungs- und -korrektionsmaßnahmen. Dadurch wurden entweder die vorhandenen landwirtschaftlichen Nutzflächen vor Überschwemmungen und drohender Versumpfung geschützt oder aber auch landwirtschaftlich nutzbares Neuland (in teilweise recht großem Umfang) aus Sumpfgebieten gewonnen. Angesichts der räumlich recht beengten Situation der Schweiz mit ihrem relativ beschränkten Anteil an guten landwirtschaftlichen Böden und dem daraus resultierenden ständigen Importbedarf an Nahrungsmitteln kam diesen, sich über Jahrzehnte erstreckenden Maßnahmen eine nicht unerhebliche Bedeutung bei. Namentlich in Krisenzeiten (insbesondere auch später während der beiden Weltkriege) wurden auf diesem Gebiet weitere große Pläne entworfen und teilweise in die Tat umgesetzt ¹⁾.

Der Produktionsfaktor Arbeit wurde vor allem in qualitativer Hinsicht durch einen stetigen Ausbau des landwirtschaftlichen Bildungs- und Unterrichtswesens verbessert. Als wichtigster Eckpfeiler des landwirtschaftlichen Bildungssystems wurde vom Bund eine wissenschaftliche Forschungs- und Lehrstelle für den gesamten Bereich der Landwirtschaft eingerichtet; daneben wurden aber auch zunehmend praktische Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für die aktiven Landwirte in Form von landwirtschaftlichen Fortbildungsschulen (später als landwirtschaftliche Winterschulen) geschaffen, deren Wirkung durch Wanderlehrveranstaltungen (Vorträge, Kurse) sowie durch die Ver-

1) Dazu zählen u.a. die Korrektur der Juragewässer, die Regulierungsarbeiten an Rhône und Rhein sowie insbesondere die Kanalisation des Flusses Linth (durch den Linth-Escher-Kanal), die schon 1804 beschlossen und später immer wieder aufgegriffen und durch umfassendere Projekte weitergeführt wurde; vgl. dazu Bernhard, H.: Die Kolonisation der Linthebene, in: Schriften der Schweizerischen Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft, Nr. 27, Bern-Bümpliz 1925, die übrigen dort aufgeführten Schriften dieser Vereinigung sowie Stämpfli, A.: Das Meliorationswerk im Linthgebiet, in: Agrarpolitische Revue, 6. Jg., Zürich 1949/50, S. 366 ff.

breitung von Fachliteratur und durch die Fachpresse unterstützt wurde¹⁾.

Die Beschaffung des Produktionsfaktors Kapital für die Landwirtschaft wurde wesentlich erleichtert durch eine bessere Organisation des landwirtschaftlichen Kreditwesens, insbesondere auch durch den Ausbau des Systems öffentlicher Bodenkreditorganisationen und durch besonders günstige Kreditbedingungen für die Landwirtschaft²⁾. Grundsätzlich konnte der landwirtschaftliche Bodenkredit erst nach der Überwindung des feudalen Systems und durch die Anwendung liberaler Grundsätze auch auf den landwirtschaftlich genutzten Boden -also durch die Möglichkeiten seiner freien Veräußerung, Teilung und Verschuldung- in seiner modernen Form geschaffen und als wichtigstes Instrument der landwirtschaftlichen Kapitalbeschaffung entwickelt werden. Mit diesem Instrument konnten bei der anhaltend günstigen Absatzlage für die Landwirtschafts-Produkte auch weniger bemittelte, aber tüchtige junge Landwirte ihre Betriebe modernisieren, aufstocken oder überhaupt erst erwerben, d.h. ganz im Sinne der liberalen Schule konnten sich nun die Tüchtigsten durchsetzen, und nicht zuletzt darauf dürfte der generelle Aufschwung der Landwirtschaft in dieser Periode zurückzuführen sein.

Zur Erhaltung und Verbesserung des Produktivkapitals der Landwirte wurden vor allem Maßnahmen zur qualitativen Hebung und zur Sicherung der Viehbestände (insbes. Prämien

-
- (1) 1871 wurde der Eidgenössischen Polytechnischen Schule in Zürich eine land- und forstwirtschaftliche Abteilung angegliedert; vgl. Rudolf, K.: Die landwirtschaftliche Abteilung der Eidgenössischen Technischen Hochschule. Ein Überblick über Entwicklung, Studiengang und Tätigkeit, in: Agrarpolitische Revue, a.a.O., 12. Jg. (1955/56) S. 56 f. Zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Fortbildungs- und Winterschulen vgl. Wahlen, H.: Die landwirtschaftliche Berufsbildung in der Schweiz, in: Agrarpolitische Revue, a.a.O., 5. Jg. (1948/49) S. 397 ff. Im übrigen vgl. Schmid, A.: a.a.O., S. 8
- (2) Bis 1875 waren damit zehn Kantonalbanken mit gemischtem Geschäftsbereich und fünf reine Hypothekenbanken befasst ; zwischen 1876 und 1895 wurden weitere zehn Institute dieser Art gegründet; vgl. Landmann, J.: a.a.O., S. 27

für Horn- und Hufvieh, Viehversicherungskassen) sowie neben den schon genannten Meliorationsmaßnahmen auch die Bekämpfung von Schädlingen verschiedener Art gefördert. Dabei benutzte man ein recht umfangreiches Repertoire von Einzelmaßnahmen, das neben den direkten Subventionen in Form von Prämien sowie Vorschüssen und endgültigen Zahlungen fester oder prozentualer Anteilsbeträge auch "eigens ausgeführte Musterarbeiten, Stellung von geschultem Personal, Übernahme der Kosten der technischen Vorarbeiten, oder derjenigen bestimmter Teilunternehmungen, Aktienbeteiligung und Einrichtung von Regiebetrieben" umfaßte¹⁾.

Damit hatte die Schweiz insgesamt ein recht umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung, das durch seinen kantonalen, also dezentralisierten Ansatz der Zielsetzung einer allgemeinen, den regionalen Verhältnissen angepassten Landwirtschafts-Förderung angemessen war.

2. Handelspolitische Ziele und Mittel

Hauptziel und Leitbild aller handelspolitischen Aktivitäten dieser Periode war ein ausgewogenes Freihandelssystem, d.h. ein System, das, aufbauend auf den Prinzipien der klassischen Freihandelslehre, die Vorteile des Freihandels möglichst reibungslos mit einem allgemeinen Finanzzollsystem (zur Finanzierung des Bundeshaushalts) verbinden sollte.²⁾ Dies geschah nicht nur, weil damals Hochschulen, Presse und öffentliche Meinung weitgehend liberal geprägt waren, sondern vor allem auch aus praktischen Erwägungen: Das kleine Bundesland Schweiz, arm an Rohstoffen und ständiger Nahrungsmiteleinfuhr be-

) Vgl. Schmid, A.: a.a.O., S.8

) Zu dogmenhistorischen Entwicklung der Freihandelsidee vgl. die umfassende Untersuchung von Bickel, W.: Die ökonomische Begründung der Freihandelspolitik, in: "Zürcher Volkswirtschaftliche Forschungen", Bd.11, Zürich 1926; eine konzentrierte Darstellung der Vorteile dieses Systems vgl. ebenda S.198 f.; zur Diskussion in der Schweiz um diese Handelspolitik vgl. Frey, E.: a.a.O., S. 454 ff.

dürftig, hatte schon einige sehr starke Industriezweige entwickelt ¹⁾, die einerseits auf die Einfuhr billiger Rohstoffe und Halbfabrikate, andererseits auf günstige Exportverhältnisse angewiesen waren, um weiterhin blühen und gedeihen zu können. Billige Nahrungsmittelimporte waren dabei wichtig, um die Lebenshaltungskosten und damit das Lohnniveau bzw. die Produktionskosten nicht in absatzgefährdende Höhen steigen zu lassen.

Da damals der Entwicklung der Industrie primäre Bedeutung beigemessen wurde, konzentrierte sich die praktische Handelspolitik der Schweiz auf zwei Aktions-Schwerpunkte:

- (1) Beschränkung der eigenen Zollpolitik auf ein zwar allgemeines, auch Grundnahrungsmittel und Rohstoffe erfassendes, aber nur auf die fiskalischen Bedürfnisse (d.h. auf den Finanzbedarf des Bundes) abgestelltes Zollerhebungssystem ²⁾.
- (2) Ständige Bemühungen, mit allen wichtigen Handelspartner-Ländern möglichst günstige, d.h. den Handelsaustausch möglichst wenig behindernde Handelsverträge abzuschließen. ³⁾

Mit diesem Aktionsprogramm glaubte man gute Aussichten zu haben, die teilweise noch sehr mit Schutzzöllen bewehrten Nachbarstaaten zu Zollherabsetzungen bewegen zu können und damit die Freihandelsidee ihrer Realisierung näher zu bringen.

- (1) Schwerpunkt war zunächst die Textilindustrie (insbesondere die Verarbeitung von Baumwolle, Seide und Stickereien); im Laufe dieser Jahrzehnte entwickelten sich dann die Metallwarenindustrie, Maschinenbau und Chemische Industrie sowie die Nahrungs- und Genußmittelproduktion sehr stark; vgl. Bosshardt, A. und Nydegger, A.: Die schweizerische Außenwirtschaft im Wandel der Zeiten, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (künftig: SZVS), 100. Jg., Bern (1964) S. 310 und die Tabelle 1, S. 324
- (2) Der seit 1.2.1850 angewandte Zollltarif, der am 27.8.1851 anlässlich der Einführung des neuen (mit Rappen und Franken arbeitenden) Münzsystems mit leichten Retuschen versehen wurde, war ein einfacher und übersichtlicher Klassentarif mit sehr mäßigen Ansätzen von 15 Rappen bis 15 Franken je Zentner Einfuhrgut (letzterer nur für ausgesprochene Luxusgüter wie Uhren, Spitzen usw.); er war dann über 30 Jahre lang unverändert in Kraft; vgl. A.S. 1.197 und 2.555
- (3) Vgl. Schmidt, P.H.: a.a.O., S. 76

III. Wirkungen

Die Produktionsförderungspolitik dieser Periode spielte sich überwiegend auf kantonaler Ebene ab und bewirkte, zusammen mit dem agrartechnischen Fortschritt, eine stetige Verbesserung der Produktionsleistungen der schweizerischen Landwirtschaft. Wenn auch für diese Periode nur wenige zuverlässige statistische Unterlagen vorhanden sind, so kann doch aus den vorhandenen kärglichen Quellen¹⁾ und der offenkundig positiven Gesamtentwicklung geschlossen werden, daß dieser Bereich der Agrarpolitik einen erheblichen Anteil an der Verbesserung der Produktionsstruktur, vor allem aber an der erhöhten Mobilität der Produktionsfaktoren und an den verbesserten Produktionsmethoden hat. Diese Politik wirkte zwar unauffällig, aber infolge ihres Ansatzes sehr weit gestreut und beständig, ohne eklatante politische Maßnahmen zu erfordern.

Dagegen war für die liberale Zoll- und Handelspolitik oft ein starker politischer Einsatz nötig, denn sie konnte erst im Laufe der Jahrzehnte durch oft mühevollen und nicht selten enttäuschenden Verhandlungen erreichen, daß die künstlichen Handelshindernisse für den freien Warenverkehr mit den wichtigsten Handelspartner-Ländern nach und nach verringert wurden.²⁾ Dabei zeigte sich bald sehr deutlich, daß der handelspolitische Optimismus der Schweizer kaum den Realitäten entsprach, denn die von vornherein niedrig angesetzten Zölle der Schweiz bewirkten keineswegs eine baldige Angleichung von Seiten der Handelspartner. Im Gegenteil, sie erwiesen sich eher

1) Vgl. u. S. 22 ff.

2) Vgl. Frey, E.: a. a. O., S. 462 ff.

"als ein Hindernis für den Abschluß günstiger Handelsverträge, und die schweizerischen Unterhändler mußten wiederholt die trübe Erfahrung machen, daß sie jedes Machtmittels entbehrten und dem Gegner nichts zu bieten hatten, was er nicht schon besaß."¹⁾ Daher konnte die Schweiz anfangs kaum größere Erfolge verbuchen.²⁾ Erst als auch andere, gewichtigere Handelsnationen (insbesondere England) sich dem Freihandel zuwandten und als auf der Basis der Meistbegünstigungsklausel in Europa und noch weit darüber hinaus ein ganzes System von neuen, weitgehend liberalisierten Handelsbeziehungen errichtet wurde ³⁾, konnte auch die Schweiz eine größere Anzahl von günstigen Handelsverträgen abschließen und damit den

(1) Schmidt, P.H.: a.a.O., S.81

(2) Der Handelsvertrag mit dem Königreich Sardinien von 1851 blieb der einzige größere Erfolg in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts; mehrere aussichtsreiche Verhandlungen (insbesondere mit USA und Holland) scheiterten an der eigenartigen Verfassungsbestimmung der Schweiz, die nur Angehörigen der christlichen Konfessionen das Recht der freien Niederlassung zugestand, anderen aber (vor allem Juden und Mohammedanern) dieses Recht vorenthielt; vgl.ebd.S.80 f.

(3) In England hatten seit 1840 Handel und Industrie einen großen Aufschwung genommen, 1852 erklärte das Parlament offiziell den zunehmenden Freihandel als dessen Ursache, 1853 wurden unter Gladstone die Zölle weiter reduziert, 1860 verschwanden fast alle Schutzzölle und 1861 wurde zwischen Frankreich und England der berühmte ' Cobden - Treaty ' (benannt nach einem führenden Vertreter des Freihandels in England) abgeschlossen, der England den völlig unbehinderten Freihandel und Frankreich das Ende des alten Schutzzollsystems brachte. Durch die vereinbarte Meistbegünstigungsklausel bei weiterbestehendem hohem General - Zolltarif für alle Nichtvertragspartner wurde Frankreich nun zum Zentrum eines ganzen Handelsvertragssystems, da sich alle wichtigen Handelsnationen bemühten, baldigst mit Frankreich ebenfalls einen solchen Vertrag abzuschließen. Dies ging recht zügig voran und führte schließlich zu einer relativ liberalen Handelsperiode; vgl.Schmidt, P.H.: a.a.O., S.83 ff.

Außenhandel erheblich aktivieren ¹⁾.

Hand in Hand mit der Verringerung der künstlichen Handelsschranken ging der Abbau der natürlichen Handelshindernisse durch den technischen Fortschritt, vor allem durch den Ausbau der Eisenbahnen und der Dampfschiffahrt ²⁾. Damit wurde der bisher recht wirksame 'Entfernungsschutz' gegenüber wichtigen Ländern immer mehr abgebaut und der internationale Wettbewerb durch die zunehmenden Handelsverflechtungen erheblich verstärkt.

Nutznieser dieser Entwicklung war in der Schweiz zunächst und in erster Linie die aufblühende Exportindustrie ³⁾:

Tabelle 1

Schweizerische Warenein- und -ausfuhrmengen 1866 und 1876

Warenmengen (in dz)	1866	1876
I. Einfuhr:		
Baumwolle(roh)	168.380	245.168
Eisen (roh)	84.333	310.649
II. Ausfuhr:		
Baumwollgarn (roh u.gebleicht)	17.869	53.874
Baumwolltücher (roh u.gefärbt)	96.955	112.746
Seidene u.halbseidene Fabrikate	20.200	29.171
Maschinen	32.516 (1862)	85.952 (1872)
Uhren	1.018 (1862)	1.909 (1872)
Schweizerische Zolleinnahmen:	8,699 Mio.sfr	17,376 Mio.sfr

Quellen: Signer, H.: Die treibenden Kräfte der schweizerischen Handelspolitik, Diss. Zürich 1914, S. 45; Statistisches Bureau des Eidgenössischen Departements des Innern (Hrsg.) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 2. Jg., Bern 1892, S. 150f Mori, P.: Der Exporthandel der Schweiz und die Handelsbeziehungen mit den Nachbarstaaten, Diss. Bern 1912, S. 23 ff.

- 1) Handelspolitische Verträge und Übereinkünfte wurden abgeschlossen: 1864 mit Frankreich, Japan, Hawaii-Inseln; 1868 mit Italien, Österreich, Kirchenstaat; 1869 Norddeutscher Bund, Spanien; 1872 Russland; 1873 Persien, Portugal; 1875 Niederlande, Dänemark; vgl. Frey, E.: a.a.O., S. 468 f.
- 2) Vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Hrsg.): Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz, Einsiedeln 1925, Erster, darstellender Teil, S. 302 ff. (künftig: EVD:Volkswirtschaft)
- 3) Vgl. o.S 19, insbes. Fußnote (4)

Unter den nunmehr erreichten Bedingungen konnte die Exportindustrie Rohstoffe und Halbfertigwaren günstig einführen und ihre Fertigprodukte relativ unbehindert exportieren.

Aber auch die Landwirtschaft paßte sich dieser Entwicklung erstaunlich rasch an. Die Öffnung zum Weltmarkt brachte für landwirtschaftliche Massenprodukte, besonders aber für den Getreideanbau der Schweiz, stark verschlechterte Erlöse. Denn einerseits wurde am Weltmarkt russisches, ungarisches und vor allem überseeisches Getreide (insbesondere aus USA und Argentinien) sehr billig und zu relativ konstanten Preisen angeboten, andererseits erforderte die (im Vergleich zur Wiesenfüttererzeugung und zum Weidebetrieb der Viehhalter) arbeitsintensive inländische Getreideproduktion einen hohen Personalaufwand, und dies zu einer Zeit, in der infolge des rasch steigenden allgemeinen Wohlstandes im Gefolge der zunehmenden Industrialisierung laufend Lohnerhöhungen nötig wurden.

Demgegenüber stiegen die Preise für landwirtschaftliche Veredelungsprodukte, vor allem für Fleisch und Käse, durch die wachsende Inlandsnachfrage und durch günstige Exportmöglichkeiten ganz erheblich an. Wirz hat für die gesamte liberale Wirtschaftsperiode folgende Durchschnittspreisentwicklung errechnet:

Tabelle 2

Durchschnittliche Lebensmittelpreise in der Schweiz
von 1848 - 1875

Lebensmittelpreise je 100 kg in sfr	1848/52	1853/57	1861/65	1871/75
Weizen	24	35	28	36
Fleisch	62	78	96	144
Käse	95	115	125	168

Quelle: Wirz, J.: a.a.O., S. 50 und Anlage I a

Umfang und Entwicklung der Verflechtung der Schweiz mit den Auslandsmärkten für die wichtigsten Agrarprodukte ergeben sich aus folgender Übersicht:

Tabelle 3

Ein- und Ausfuhrmengen der wichtigsten
landwirtschaftlichen Produkte pro Jahr
(jeweils im Durchschnitt über 5 Jahre)

E = Einfuhr, A = Ausfuhr, q = dz

Jahr	Käse		Butter		Kondens. Milch		Rindvieh		Getreide u. Hülsenfr.	
	in 1000 q		in 1000 q		in 1000 q		in 1000 St.		in 1000 q	
	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A
1851—1855 . . .	2	59	9	1	—	—	69	47	1214	20
1856—1860 . . .	2	68	13	1	—	—	82	57	1200	19
1861—1865 . . .	3	93	22	6	—	—	83	62	1517	15
1866—1870 . . .	5	150	19	9	—	—	85	69	1788	26
1871—1875 . . .	9	200	35	7	—	—	101	73	2401	21
1876—1880 . . .	13	200	50	5	—	65 ¹⁾	122	75	3271	14
1881—1884 . . .	12	256	47	7	—	125	119	80	3428	13
Jahr	Mehl v. Getreid. u. Reis		Wein in Fässern		Schweine		Kartoffeln		Obst, frisches, Feld- und Gartengew.	
	in 1000 q		in 1000 q		in 1000 St.		in 1000 q		in 1000 q	
	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A
1851—1855 . . .	208	9	208	5	42	11	45	— ²⁾	48	28 ³⁾
1856—1860 . . .	136	8	259	3	50	18	83	— ²⁾	41	37 ³⁾
1861—1865 . . .	201	6	419	2	62	21	110	— ²⁾	50	81 ³⁾
1866—1870 . . .	134	17	456	10	57	26	99	— ²⁾	70	119 ³⁾
1871—1875 . . .	187	23	839	16	69	23	234	17	104	146
1876—1880 . . .	245	40	1018	12	83	19	350	8	131	62
1881—1884 . . .	228	26	837	24	76	16	332	11	130	105

¹⁾ Von 1875 bis 1880.
²⁾ Unter Obst eingegliedert.
³⁾ Bis 1868 inklusiv Kartoffeln.

Quelle: Kupper, W.: a.a.O., S.14

Diese Entwicklung wurde durch keinerlei markt-oder preispolitische Maßnahmen des Staates beeinflusst, und daher resultierten daraus zwangsläufig ganz erhebliche Veränderungen der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur der Schweiz.

Die Getreideanbauflächen, um 1850 noch auf ca.300.000 ha geschätzt, gingen bis Anfang der 1880 er Jahre auf ca. 212.000 ha zurück ¹⁾.

Dagegen verzeichnete die Viehhaltung und insbesondere die Milchwirtschaft einen gewaltigen Aufschwung, wie z.B. Landmann berichtet ²⁾:

"Der Rindviehbestand, um 1847/48 auf rund 870.000 Häupter geschätzt, ist bis 1866 auf 993.000 und bis 1876 auf 1.036.000 Häupter angewachsen; der Rindviehexport hat im Durchschnitt der 50er Jahre jährlich 50.000 Stück, im Durchschnitt der 60er Jahre 65.000 Stück überschritten, die Käseexporte, im Jahre 1851 erst 52.500 dz, erreichten 1865 schon 116.800 und 1875 fast 200.000 dz."

Bis Mitte der 1880er Jahre wurde so die rein vegetabilische Produktion (ohne den Futteranbau) auf 35,78% des Totalwertes der landwirtschaftlichen Produktion zurückgedrängt, während die animalische Produktion 64,22% erreichte, wobei 51,36% allein auf die Rindviehhaltung und die Molkereiprodukte entfielen ³⁾.

Die Gesamtsituation der schweizerischen Landwirtschaft und ihre Produktionsstruktur gegen Ende der liberalen Wirtschaftsperiode (um 1884/85) ergibt sich aus der Aufgliederung ihres Gesamtproduktionswertes auf die verschiedenen Produktionszweige in Tabelle 4.

Damit hatte sich im Laufe von etwa drei Jahrzehnten als Folge einer liberalen Freihandelspolitik ein tiefgreifender Wandel der schweizerischen Agrarstruktur vollzogen. Im Gegensatz zu dem früheren Bemühen, möglichst

(1) Der flächenmäßige Rückgang konnte zwar zu einem Teil durch Erhöhung der Hektar - Erträge wieder ausgeglichen werden. Da jedoch von 1850 bis 1888 die Bevölkerung von 2,393 auf 2,918 Millionen Einwohner anstieg, konnte die Getreide - Eigenproduktion (zur Deckung des Innlandsbedarfes), die um 1850 noch für etwa 290 - 295 Tage des Jahres ausreichte, um 1885 nur noch den Bedarf von 157 Tagen decken. Vgl. EVD: Volkswirtschaft, a.a.O., S.11 und S.87 f.

(2) Landmann, J.: a.a.O., S.18

(3) Vgl. EVD: Volkswirtschaft, a.a.O., S.83 ff. u. Tabelle 4

Tabelle 4

Verteilung des Gesamtrohertragswertes der schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion auf die einzelnen Produktionszweige (im Jahresdurchschnitt Mitte der 1880er Jahre)

Produktionszweig	Wert (1000.-sfr)	v.H.
<u>1. Pflanzliche Produktionszweige:</u>		
Getreidebau	39.000	7,16
Kartoffelbau	24.471	4,50
Hanf-u.Flachsbau	1.894	0,35
Tabakbau	1.000	0,17
Kulturpflanzen	250	0,04
Heu an nichtlandwirtschaftliche		
Pferdehalter	3.600	0,66
Weinbau	49.240	9,05
Obstbau	49.500	9,09
Gemüsebau	25.926	4,76
Summe Pflanzenbau	<u>194.881</u>	<u>35,78</u>
<u>2. Tierische Produktionszweige:</u>		
Rindviehhaltung(Zucht)	6.485	1,19
Rindviehmast	96.250	17,68
Pferdehaltung	288	0,05
Schweinehaltung	38.221	7,02
Schafhaltung	3.800	0,70
Ziegenhaltung(o.Milch)	12.250	2,25
Geflügelhaltung	13.256	2,43
Bienenhaltung	2.286	0,41
Molkereiprodukte	176.597	32,49
Summe Tierhaltung	<u>349.433</u>	<u>64,22</u>
<u>Gesamter Rohertragswert</u>	<u>544.314</u>	<u>100,00</u>
	=====	=====

Quelle: EVD: Volkswirtschaft, a.a.O., S.83 ff.

viel zur Versorgung des Inlandes beizutragen (und nur die notwendigen Restmengen durch Importe zu decken), hatte die Landwirtschaft nun nach der weitgehenden Beseitigung der künstlichen und natürlichen Handelshindernisse in erheblichem Umfange die internationale Arbeitsteilung entdeckt, die Produktion von (am Weltmarkt) billigen

Massenprodukten stark reduziert (insbes. Getreide und Kartoffeln) und sich zu großen Teilen auf einige wenige, sehr lukrative (Welt-) Marktlücken spezialisiert (vor allem Käse, Zuchtvieh und Kondensmilch). Diese Spezialisierung wurde so weit getrieben, daß nicht nur Getreide, Mehl, Kartoffeln und Wein zunehmend importiert wurden, sondern auch Schlachtvieh und Butter¹⁾. Ganz im Sinne der klassischen liberalen Schule hat die freie Preisgestaltung am Weltmarkt diese Veränderungen in der Allokation der Produktionsmittel bewirkt, und der Staat hat keinerlei Eingriffe vorgenommen. Dadurch war die schweizerische Landwirtschaft überwiegend zur 'Exportlandwirtschaft' geworden, und die Folge davon war, daß nicht nur die Nahrungsmittelversorgung der Schweiz, sondern auch die Einkommenssituation ihrer Landwirtschaft überwiegend vom Ausland und von der Entwicklung des internationalen Handels abhängig. Aber solange die internationale Arbeitsteilung mit Hilfe eines florierenden Freihandelssystems relativ problemlos funktionierte, war diese Situation für die Konsumenten ebenso wie für die Landwirtschaft der Schweiz vorteilhaft; erstere wurden zu den günstigen Weltmarktpreisen (zuzüglich der geringen Fiskalzölle) versorgt, letztere erzielten für ihre Spezialprodukte gute Erlöse.

Auch die im Gefolge der verbesserten Absatzlage ansteigenden Bodenwerte²⁾ und die daran anknüpfende höhere Verschuldung des landwirtschaftlichen Bodens (bei stei-

(1) Vgl. Tabelle 3 o.S. 24

(2) Infolge der damals noch sehr lückenhaften statistischen Erhebungen steht häufig nur ungenügendes Material zur Verfügung. Hier kann aber eine Angabe für den Kanton Zürich den Entwicklungstrend aufzeigen:

Wertveränderungen für Kulturland im Kanton Zürich
1841 - 1892 (sfr. je ha)

Kulturart	1841-50	1851-60	1861-70	1885	1892
Reben	7.104	7.889	11.360	8.732	8.412
Wiesen	3.259	3.910	4.670	2.940	3.000
Acker	3.204	3.926	4.769	2.584	2.677

Quellen: Zeitschrift für schweizerische Statistik, Jg.X, 1874, S.140 f; Statistische Mitteilungen betreffend den Kanton Zürich, 1. Heft, 1. Hälfte, Zürich 1894, S.107

genden Zinssätzen)¹⁾ schienen zunächst (etwa bis 1875) nicht sonderlich besorgnis-erregend zu sein, konnten doch die dadurch anfallenden höheren Kosten (insbesondere höhere Grundsteuern und Zinslasten) durch die erheblich gestiegenen landwirtschaftlichen Erlöse²⁾ gedeckt werden.

Eine grundlegende Änderung der Situation trat erst ein, als (ab 1873) eine langsam um sich greifende und lange anhaltende, internationale Wirtschaftskrise heraufzog, deren (supra-nationale) Ursachen sowohl in der industriellen Überinvestition der sog. "Gründerjahre" als auch in einer schweren landwirtschaftlichen Strukturkrise aufgrund der Importschwemme von billigen, überseeischen Agrarprodukten lagen.³⁾

Zwar hatte der wohl wichtigste Auslösefaktor der Agrarkrise, die Weltmarkt-Getreideschwemme, in der Schweiz eine relativ schwache direkte Wirkung, da der Getreideanbau zu dieser Zeit schon stark zurückgegangen war⁴⁾. In den Nachbarstaaten dagegen spielte dieser Produktionszweig eine wesentlich wichtigere Rolle, daher verlangte die dortige Landwirtschaft nach Schutzzöllen für Getreide und bald auch für die übrigen landwirtschaftlichen Produkte von Bedeutung. Dazu kamen Schutzzollbegehren der mit ihren Überkapazitäten ebenfalls in der Krise steckenden Industrien dieser Länder, und, da höhere Zölle nicht zuletzt auch zusätzliche Einnahmen für die stetig expandierenden Staatshaushalte versprachen, vollzogen die wichtigsten Nachbarländer der Schweiz in den Jahren 1878 - 1881 die Kehrtwendung zur Schutzzollpolitik⁵⁾.

Damit war die immer noch mit niedrigen Fiskalzollsätzen

1) Vgl. Schmidt, P.H.: a.a.O., S. 136 f.

2) Vgl. o.S. 23

3) Vgl. Bosshardt, A.: Schweizerische Außenhandelspolitik, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, Hrsg: Schweizerisches Institut für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handelshochschule St. Gallen 1945, S. 163 f.

4) Vgl. o.S. 25

5) Schutzzolltarife wurden aufgestellt in Italien und Österreich-Ungarn 1878, in Deutschland 1879 und in Frankreich 1881; vgl. Kupper, W.: a.a.O., S. 20

operierende Schweiz plötzlich wieder rings umgeben von hohen Abwehrrzollmauern gegen ihre industriellen und landwirtschaftlichen Exportprodukte, und diese Entwicklung war letztlich die Hauptursache für die Krise der schweizerischen Landwirtschaft (und Industrie) in dieser Zeit.

Was die Landwirtschaft betrifft, so wurde die Schweiz nun geradezu überschwemmt mit fremden Agrarprodukten, während die eigenen Agrarexporte stagnierten oder gar zurückgingen.¹⁾ Daraus resultierten Preiserückgänge auf breiter Front, die natürlich empfindliche Ertragseinkünften zur Folge hatten ; diese wiederum bewirkten einen starken Abfall der Grundstückswerte und damit waren plötzlich viele (auf der Basis von Grundpfandrechten verschuldeten) Bauern überschuldet, von denen nicht wenige in Konkurs gerieten²⁾.

Innerhalb weniger Jahre hatte sich so die Szene total gewandelt. Dennoch konnte sich die Regierung zunächst nicht zu einer großen Wende entschließen. Zu tief war das liberale Dogma von der absoluten Überlegenheit des Freihandelsprinzips verwurzelt und ein Zweifel daran " galt nicht etwa bloß als verkehrte wirtschaftspolitische Anschauung, sondern geradezu als moralische Minderwertigkeit "³⁾. Daher " glaubte man zunächst, der aus landwirtschaftlichen Kreisen immer lauter erhobenen Forderung nach agrarischen Schutzzöllen durch vermehrte Leistungen zugunsten der Landwirtschaft aus öffentlichen Mitteln und durch Maßnahmen der landwirtschaftlichen Kreditpolitik entgegenwirken zu können."³⁾

In diesem Sinne wurde 1884 als erste größere staatliche Hilfsaktion für die Landwirtschaft ein umfangreiches Subventionsprogramm beschlossen, daß vor allem dazu dienen sollte, das ländliche Bildungswesen und die landwirtschaftlichen Versuchsanstalten auszubauen, Viehzucht,

(1) Vgl. Tabelle 3, o. S. 24

(2) Vgl. dazu im einzelnen Landmann, J.: a. a. O., S. 19 f.; Herkner, H.: Studien zur schweizerischen Agrarbewegung, in: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft des Deutschen Reiches, Bd. I, N. F., 27. Jg., Leipzig 1903, S. 17

(3) Vgl. Landmann, J.: a. a. O., S. 24

Bodenverbesserungen und Schädlingsbekämpfung systematisch zu fördern, eine umfassende Elementarschadensversicherung einzuführen und die landwirtschaftlichen Genossenschaften und Vereinigungen verstärkt zu unterstützen ¹⁾.

Auf kreditpolitischem Gebiet wurde vor allem das Bodenkreditsystem erheblich ausgebaut, indem zwischen 1876 und 1895 zehn weitere Bodenkreditanstalten eröffnet wurden ²⁾.

Dagegen geschah auf handelspolitischem Gebiet im Laufe der 1880er Jahre noch nicht viel zugunsten der Landwirtschaft. Bis Mitte 1885 hatten landwirtschaftliche Kreise noch überhaupt keinen Einfluß auf die Zollgesetzgebung nehmen können. ³⁾ Die partielle Zolllarifrevision von 1887 brachte die ersten Schritte in Richtung Schutz- und Kampfzoll ⁴⁾, und erst der General-Zolllarif von 1891 ⁵⁾ konnte zunächst auch die inzwischen recht hochgeschraubten landwirtschaftlichen Schutzinteressen weitgehend befriedigen. Allerdings ist dabei zu beachten, daß seine relativ hohen Zollansätze überwiegend als Kampfzollsätze gedacht waren, d.h. sie sollten zunächst nur als Ausgangsbasis für Vertragsverhandlungen dienen, und erst nach Abschluß neuer Handelsverträge konnte endgültig beurteilt werden, ob die verbleibenden Zollsätze genügend Schutz bieten konnten ⁶⁾. Damit hatte die Schweiz nun endgültig ihre bisherige Handelspolitik aufgegeben und sich ein neues Instrumentarium verschafft. Diese neue Handelspolitik und das Agrarsubventionssystem kennzeichnen den Übergang zu einem, wenn auch (noch) relativ gemäßigten Protektionismus im agrarpolitischen Bereich.

Bevor wir jedoch dieses neue System eingehender untersuchen, soll die liberale Agrarpolitik einer zusammenfassenden kritischen Beurteilung unterzogen werden.

1) Vgl. den Bundesbeschluß (B.B.) vom 27.6.1884 betr. die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund (A.S., N.F., 7.605)

2) Vgl. o.S. 17

3) Also auch nicht auf die nicht sehr umfangreiche Zolllarifrevision von 1884; vgl. Bundesgesetz (B.G.) betr. einen neuen schweizerischen Zolllarif vom 26.6.1884 (A.S., N.F. 7.549)

4) Vgl. Zollgesetz vom 17.12.1887 (A.S., N.F. 10.561)

5) Vgl. den Zolllarif vom 10.4.1891 (A.S., N.F. 12.457)

6) Vgl. Schmidt, P.H.: a.a.O., S. 148 ff. und die genauere Behandlung im nächsten Hauptabschnitt.

IV. Kritische Beurteilung

1. Die erklärten Ziele

Das Hauptziel der schweizerischen Agrarpolitik in der liberalen Periode war die generelle Hebung der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft durch Verbesserung ihrer Produktionsgrundlagen. Damit übernahm der Bund die kantonale landwirtschaftliche Produktionsförderungs politik aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und führte sie weiter ¹⁾, was angesichts der wirtschaftlichen Gesamtsituation auf nationaler und internationaler Ebene durchaus legitim war. ²⁾ Die kontinuierlich steigende (in- u. ausländische) Nachfrage nach Agrarprodukten aller Art sowie der ständige Importbedarf der Schweiz an Nahrungsmitteln waren Grund genug für die Weiterführung dieser Politik.

Dabei wurde die Möglichkeit struktureller Fehlentwicklungen auf den verschiedenen Teil - Agrarmärkten nicht zuletzt deshalb nicht in Betracht gezogen, weil man erwartete, daß - gemäß der zu dieser Zeit dominierenden Freihandelslehre ³⁾ - der Ausgleichsmechanismus der freien Märkte derartige Entwicklungen verhindern würde. Daher verband sich dieses erste Hauptziel auch fast nahtlos mit dem zweiten Hauptziel, nämlich der möglichst weitgehenden Verwirklichung des Freihandels auch im Agrarsektor.

(1) Vgl. Landmann, J.: a.a O., S. 16

(2) Vgl. o.S. 13 f.

(3) Zu dieser Zeit hatte sich der vor allem von A. Smith und D. Ricardo maßgeblich geprägte klassische (Manchester) Liberalismus in Wissenschaft und öffentlicher Meinung weitgehend durchgesetzt, während die praktische Anwendung außer in England zunächst nur in der Schweiz größere Fortschritte machte. Insbesondere die 'Theorie der internationalen Standortverteilung' von Smith und die 'Theorie der komparativen Produktionskosten' von Ricardo hatten diese Entwicklung bewirkt und offensichtlich auch die wirtschaftspolitische Grundeinstellung der maßgeblichen Politiker in der Schweiz beeinflußt (nicht zuletzt die Väter der neuen Bundesverfassung von 1848); vgl. dazu die Untersuchung von Bickel, W.: Die ökonomische Begründung der Freihandelspolitik, a.a.O.

In der sehr gründlichen Diskussion um den ersten Zolltarif des schweizerischen Bundesstaates, an der sich fast alle Interessentenkreise beteiligten ¹⁾, gibt neben der schon oben zitierten Stellungnahme der Zollkommission des Nationalrates ²⁾ vor allem die folgende Grundsatz-erklärung des Bundesrates zur Frage Freihandel oder Schutzzoll die damals vorherrschende und sich schliesslich durchsetzende Meinung wieder:

" Einzelnen Industrien ausnahmsweise grösseren Schutz als anderen zu gewähren, ist nicht zulässig, weil die Verfassung nach ihrem Sinn und Geist alle Bürger gleich gehalten und alle Vorrechte einzelner abgeschafft wissen will. Zudem muß man nicht Bürger veranlassen, ihre Zeit, ihre Kräfte und ihre Kapitalien Erwerbszweigen zuzuwenden, die nicht durch sich selbst, ohne fremde künstliche Mittel, im Lande bestehen können. Ein solch künstlicher Schutz wäre in der Republik ein gar zu unsicherer, weil der gesunde Sinn der Mehrzahl bald die ausnahmsweisen Vorteile einsehen würde, die man einigen Begünstigten auf allgemeine Kosten zuwendet. "3)

Daraus lassen sich folgende Argumente für das Freihandelsziel (bzw. gegen Schutzzölle) entnehmen:

(1) Verfassungsrechtliches Argument:

Schutzzölle sind verfassungswidrig, da sie einen Verstoß gegen den Gleichheits- und Gerechtigkeitsgrundsatz darstellen. Hierbei handelt es sich also um eine durchaus 'schweizerische', sehr direkte Auffassung von der Wirksamkeit demokratischer verfassungsrechtlicher Normen.

(2) Wirtschaftspolitische Argumente:

(a) Schutzzölle bewirken Fehlentwicklungen in der Allokation der Produktionsmittel, d.h. sie führen zu Investitionen in Wirtschaftszweigen, die ohne diesen Schutz überhaupt nicht lebensfähig wären. Dies bedeutet aber, daß diese Investitionen letztlich unrentabel und sogar verloren sind, weil nämlich

(b) der gewährte Zollschutz immer zu Lasten der übrigen, nicht geschützten Wirtschaftszweige geht.

(1) Vgl. dazu Signer, H.: Die treibenden Kräfte der schweizerischen Handelspolitik, Diss. Zürich 1914, S. 45

(2) Vgl. o.S. 14

(3) Botschaft des Bundesrates vom 7. April 1849 (B. Bl. I. 1849, S. 2 und Beilage S. 4)

Diese aber werden sich unter Berufung auf das Gleichheits- und Gerechtigkeitsprinzip dagegen wehren und die Beseitigung dieser Begünstigungen verlangen.

- (c) Aus der Argumentation der Zollkommission des Nationalrats ist zu entnehmen, daß die Landwirtschaft grundsätzlich nur dann gedeihen kann, wenn Industrie und Handel blühen, und dies kann wiederum nur dann der Fall sein, wenn keinerlei Protektionsmaßnahmen eingeführt werden. Nur ein Freihandelssystem könne der Landwirtschaft (wie den übrigen Wirtschaftszweigen) "Wohlfahrt und die bestmögliche Verwertung ihrer Produktion" garantieren ¹⁾.

Vor allem mit diesen Argumenten wurde in Regierung und Parlament das Ziel einer weitgehend freihändlerischen Handelspolitik begründet. Sie bedürfen hier einer kurzen kritischen Durchleuchtung:

Das verfassungsrechtliche Argument konnte nicht allzu lange in dieser Form aufrecht erhalten werden, hatte doch schon 1849 die genannte Zollkommission eine wesentlich pragmatischere Interpretation des Artikel 25 der Verfassung ²⁾ gegeben, indem sie seine Direktiven als "nicht so absolut bindend" ansah, "als daß man nicht auch anderen Erwägungen die geeignete Berücksichtigung zuteil werden lassen könnte" ³⁾. Diese anderen Erwägungen wurden immer bedeutsamer, als sich die spätere Wirtschaftskrise verstärkte und in ihrem Gefolge ein großer Umschwung (zum Protektionismus hin) in der handelspolitischen Einstellung der Nachbarländer erfolgte. Diese Entwicklung ließ ein so weitgehendes Demokratieverständnis nicht mehr zu. Daher wurde in der nun intensiver und von den Betroffenen immer drängender geführten Dis-

(1) Vgl. o.S. 14

(2) Vgl. o.S. 13

(3) Vgl. Bericht der Zollkommission des Nationalrats a.a.O., S.192

kussion um handelspolitische Schutzmaßnahmen ¹⁾ dieses Argument von maßgeblicher Seite nicht mehr vorgebracht ²⁾.

Die wirtschaftspolitischen Argumente (a) und (b) zählen zu den fundamentalen Lehrsätzen der Freihandelslehre ³⁾, waren also zur damaligen Zeit weitgehend anerkannte Grundsätze der herrschenden Lehrmeinung, die überdies durch die tatsächliche Entwicklung in England eine glänzende Rechtfertigung und offizielle Anerkennung gefunden hatte ⁴⁾. Es ist also festzustellen, daß diese Argumente eine in vielen Ländern anerkannte und wissenschaftlich kaum bestrittene Motivation für eine liberale Freihandelspolitik bildeten.

Allerdings gab es hier eine Ausnahme: Friedrich List hatte schon 1841 "Das Nationale System der politischen Ökonomie" ⁵⁾ herausgebracht, worin er Schutz- bzw. Erziehungszölle befürwortete ⁶⁾ (als wichtiges Instrument der 'Nationalökonomie' im Gegensatz zu der seiner Ansicht nach 'kosmopolitischen Ökonomie' der Manchester-Liberalen ⁷⁾) und das von ihm so genannte "Douanensystem" (= die Gesamtheit handelspolitischer Schutzmaßnahmen) als "eine natürliche Folge des Strebens der Nationen nach den Garantien der Fortdauer und Prosperität oder nach überwiegender Macht" bezeichnete ⁸⁾.

Als "Richtschnur" für die Anwendung dieses Systems sollte "das Prinzip der industriellen Erziehung der Nationen" gelten, (daher der Begriff der Erziehungszölle),

- (1) Eine sehr eingehende Darstellung dieser Diskussion im Bereich der Landwirtschaft gibt Kupper, W.: a.a.O. S.45 ff.
- (2) Schollenberger gab dann später (1905) in seinem Kommentar zur Bundesverfassung der Schweiz diese Position völlig auf und erklärte Schutzzölle auch für einzelne Wirtschaftszweige im öffentlichen Interesse für möglich; vgl. Schollenberger, J.J.: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung. Berlin 1905, S.267
- (3) Vgl. Bickel, W.: a.a.O., S.198 f.
- (4) Vgl. o.S.21, Fußnote (3)
- (5) List, F.: Das nationale System der politischen Ökonomie, 1. Auflage 1841; hier zitiert nach der Neuauflage im Auftrag der List - Gesellschaft, Basel 1959.
- (6) Ebd., S.46
- (7) Ebd., S.135
- (8) Ebd., S.40

d.h. seine Anwendung sei überhaupt nur für den (eindeutig dominierenden) industriellen Sektor zulässig. Was die Landwirtschaft betrifft, sagt List:

"Die innere Agrikultur durch Schutzzölle heben zu wollen, ist ein törichtes Beginnen, weil die innere Agrikultur nur durch die inländischen Manufakturen auf ökonomische Weise gehoben werden kann und weil durch die Ausschließung fremder Rohstoffe und Agrikulturprodukte die eigenen Manufakturen des Landes niedergehalten werden."¹⁾

Lists Ideen scheinen auch in der Schweiz schnelle Verbreitung gefunden zu haben, denn das wirtschaftspolitische Argument (c) stellt eine eigenartige Mischung liberaler und List'scher Gedankengänge dar:²⁾

Allgemeine Wohlfahrt und bestmögliche Verwertung jeglicher Produktion in einem Freihandelssystem sind eindeutig klassische liberale Ziele, die mit dem vorher gesagten voll übereinstimmen und die hiermit auch für die schweizerische Wirtschafts- und Agrarpolitik dieser Zeit gelten ³⁾. Daß jedoch diese Zielsetzung für die Landwirtschaft nur bei einer Blüte von Industrie und Handel zu realisieren sei, ist eine typisch List'sche Gedankenführung, die schon aus dem letzten Zitat klar ersichtlich ist und die noch deutlicher wird, wenn er ausführt: "... durch die Manufakturen wird Nachfrage nach einer größeren Mannigfaltigkeit und nach größeren Quantitäten von Agrikulturprodukten erzeugt, wird der Tauschwert dieser Produkte gehoben, wird der Agrikulturist in den Stand gesetzt, seinen Grund und Boden und seine Arbeitskräfte besser zu benutzen."⁴⁾ Ob er dabei aber auch an eine Exportlandwirtschaft gedacht hat, wie sie die Schweiz entwickelt hatte, bleibt zumindest sehr zweifelhaft.

(1) Vgl. List, F.: a.a.O., S. 44

(2) List selbst ist ja keineswegs ein reinrassiger Liberaler; seine dogmenhistorische Einordnung und Bedeutung ist nicht ganz eindeutig festzulegen; vgl. Brinkmann, C.: Artikel " List, Friedrich ", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 6, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1959, S. 633-635 und die dort angegebene weitere Literatur

(3) Vgl. Bickel, W.: a.a.O., S. 198

(4) Vgl. List, F.: a.a.O., S. 219

Diese grundsätzlich dominierende Rolle der Industrie, von der alle übrigen Zweige der Wirtschaft letztlich abhängen, war aber eine der wichtigsten Grundannahmen des List'schen Lehrgebäudes; sie hat offensichtlich schon damals bei einigen maßgeblichen Politikern der Schweiz Eingang gefunden und die praktische Wirtschaftspolitik beeinflußt, wenn auch zunächst noch unter (manchester-) liberalem Vorzeichen.

Für die gesamte liberale Wirtschaftsperiode der Schweiz kann jedoch festgestellt werden, daß die Agrarpolitik dieses Landes auf einer durchweg liberalen, weitgehend rational und ökonomisch aufgebauten, jeglicher Eingriffs- oder Steuerungsabsicht entsagender Zielkonzeption beruhte, deren tragendes Element das Ziel eines Freihandelssystems war, ohne irgendwelche bedeutenden nationalen Schutzvorbehalte zu machen.

2. Die Instrumente und ihre Wirkungen

Die allgemeine landwirtschaftliche Produktionsförderungs- politik wies in ihren Ansatzpunkten wie in der Durchführung (vorwiegend durch die einzelnen Kantone) eine weite Streuung auf. Die Bedürfnisse auf diesem Gebiet waren regional sehr differenziert, sodaß eine zentrale Steuerung durch den Bund eher hinderlich gewesen wäre. Dies war auch gar nicht beabsichtigt, sondern man wollte lediglich ganz allgemein die vom einzelnen Landwirt bestimmte und sich an der Nachfrage des gesamten in- und ausländischen Agrarmarktes ausrichtende landwirtschaftliche Produktion fördern, und daher kann diese Politik im Hinblick auf das gesteckte Ziel aus damaliger Sicht als durchweg positiv beurteilt werden.

Allerdings ist hier (aus heutiger Sicht und in Anbetracht der späteren Entwicklungen) einzuwenden, daß der völlige Verzicht auf jede Art von Krisenvorsorge (vor allem durch die Sicherung bestimmter Produktionspotentiale für Grundnahrungsmittel) aus 'nationalökonomischer' Sicht

(mehr im List'schen Sinne) eine Unterlassungssünde der verantwortlichen Politiker war, denn man hatte doch reichliche Erfahrungen mit dem nur langsam weichenden Wirtschaftsprotektionismus der Nachbarländer, und schließlich waren Kriege in dieser Zeit auch keine unbekannte Erscheinung.

Wenn man dennoch so gehandelt hat, müssen dafür entsprechende Gründe vorgelegen haben, und diese hat vor allem der damals noch junge und strahlende (heute 'klassische') Liberalismus und seine Freihandelslehre geliefert. Sein zentraler Aktionsbereich war die (Außen-) Handelspolitik, und eine kritische Stellungnahme läßt sich am besten anhand der drei -zeitlich aufeinanderfolgenden- Hauptmaßnahmen der schweizerischen Agrarpolitik abhandeln:

- (1) Die Vorleistung eines sehr niedrig angesetzten Finanzzolltarifs;
- (2) das ständige, jahrzehntelange Bemühen um die Reduzierung der bestehenden Handelshindernisse, insbesondere durch den Abschluß möglichst günstiger Handelsverträge ¹⁾. Insoweit wurde die vorab festgelegte Zielsetzung auch konsequent befolgt und zu realisieren versucht,
- (3) die hartnäckige Verteidigung und Aufrechterhaltung dieser Grundkonzeption auch über lange Jahre der Wirtschaftskrise, d.h. auch unter wesentlich verschlechterten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen.

Die erste Aktion, die Einführung des neuen Zolltarifs, war zu diesem Zeitpunkt eine Art wirtschaftspolitischer Wechsel auf die Zukunft, dessen Einlösung keineswegs gesichert war. Die daran geknüpften optimistischen Erwartungen entsprachen zwar den gleichfalls sehr optimistischen Aussagen der zeitgenössischen Wirtschaftswissenschaft, Sie ließen sich teilweise wohl auch durch die

(1) Grundsätzlich war natürlich jegliche vertragliche Regelung der Handelsbeziehungen ein Verstoß gegen die liberalen Grundsätze, jedoch selbst Cobden mußte einsehen, daß ein vertraglich vereinbarter bilateraler Freihandel besser war als überhaupt keine Fortschritte zu erzielen. Ein völlig freies Handelssystem war wohl damals (wie heute!) eine nicht realisierbare Utopie.

positiven Erfahrungen in England (das schon fast zehn Jahre lang relativ freihändlerisch agierte) begründen, aber auf dem Kontinent lag die Wirtschaft ansonsten noch völlig im Schatten hoher Schutzzollmauern.

Angeichts der damaligen Verteilung der wirtschaftlichen Potentiale kann dieser Schritt heute nicht unbedingt als kühne politische Tat gewertet werden, sondern eher als eine aus dem liberalen Harmonie- und Heilsglauben resultierende, fast naiv anmutende und nicht sehr realitätsbezogene Aktion. Denn es zeigte sich sehr schnell, daß ein so kleines Land wie die Schweiz, wenn es auch zu dieser Zeit auf dem Kontinent industriell am höchsten entwickelt war, ein zu geringes Wirtschaftspotential mit einem viel zu geringen ökonomischen 'Gravitationsfeld' hatte, um eine handelspolitische Initialzündung zu bewirken, und die verhärteten Handelsbarrieren in Bewegung zu bringen ¹⁾. Dies konnte erst der Wirtschaftsriese England durch seinen Vertrag mit dem bis dahin äußerst protektionistischen Frankreich bewirken, und bis dahin konnte die Schweiz bezüglich ihrer Handelspolitik zwar eine fortschrittliche Einstellung, aber kaum größere Erfolge vorweisen.

Waren insoweit die Hoffnungen der Handelspolitiker auf baldige Nachahmung des guten Beispiels der Schweiz durch andere Länder zunächst sehr enttäuscht worden, so hatte diese Politik auch in den ersten Jahren doch einige recht positive Wirkungen: Neben der Inlandsversorgung zu günstigen Preisen wurde vor allem die Entwicklung einer gesunden inländischen Wirtschaftsstruktur gefördert. Zwar wurden keinerlei eigentliche strukturpolitische Maßnahmen (nach Maßgabe übergeordneter volkswirtschaftlicher Aspekte) getroffen, aber unter den gegebenen Bedingungen mußten sich die Produzenten aller Wirtschaftszweige (incl. der Landwirtschaft) auf dem Inlandsmarkt und auf den Exportmärkten ohne besonderen Schutz der internationalen Konkurrenz stellen, und nur wer diese, aufgrund der zu-

(1) Zumal da auch noch das zusätzliche Hindernis des in der Verfassung auf Christen begrenzten Niederlassungsrechts mehrfach sehr negativ wirkte; vgl. o. S. 24

nehmend verbesserten Verkehrsverbindungen immer härtere Prüfung bestand, konnte sich längerfristig halten ¹⁾.

Als dann endlich das handelspolitische Eis gebrochen war und in Europa allmählich ein relativ liberales Handelssystem aufgebaut wurde, gelang auch der Schweiz in beharrlicher Verfolgung ihrer Ziele der Anschluß an dieses System. Allerdings hatte sie dabei oft recht viel Mühe, und nicht in jedem Falle wurden ihre Erwartungen erfüllt; vor allem zeigte sich immer wieder, daß die Vorleistung eines sehr niedrigen Fiskalzolltarifs bei der Aushandlung bilateraler Handelsverträge ein sehr schweres Handicap darstellte. Daher wäre unter den damaligen Voraussetzungen ein echter 'Kampf- und Verhandlungszolltarif' eine wesentliche Erleichterung für die Unterhändler gewesen ²⁾. Dennoch behielt man den alten Tarif bei, befolgte also die Freihandelslehre im Ernstfall bis in ihre Konsequenz des einseitigen Freihandels, wobei man sicherlich auch nach dem großen Vorbild England schaute. Wahrscheinlich war man sich aber auch der Tatsache bewußt, daß Kampfzölle und Schutzzölle oft schwer auseinander zu halten sind, daß nicht selten erstere offiziell verlangt und insgeheim letztere eigentlich gemeint sind und daß es deshalb besser war, schon den Anfängen zu wehren. Dies läßt sich durchaus zwischen den Zeilen der Botschaft des Bundesrates lesen, in der er zugibt, daß das eigene Zollsystem bei Verhandlungen mit dem Ausland sich als wenig wirksam erwiesen habe, daß es aber in jeder anderen Beziehung sehr vorteilhaft sei, daß man im großen und ganzen doch sehr gut damit fahre, und daher

-
- (1) Vgl. das erste wirtschaftspolitische Argument(o.S. 32) und auch Signer, H.: a.a.O., S. 32
- (2) Dies forderte auch die Budgetkommission des Nationalrats im Jahre 1862, nach dem der Tarif schon über zehn Jahre lang galt und immer noch keine größeren Verhandlungserfolge vorlagen; in recht geharnischter Form verlangte sie nach einer " Reciprocitätspolitik" gegen alle Staaten, " welche in ihren Differentialsystemen zu Ungunsten der Schweiz beharren ". Vgl. B.Bl.1862, zit.nach Frey, E.: a.a.O., S.471

"wird im Ernst auch niemand wünschen, daß wir einzig des erwähnten Umstandes wegen ein anderes, dem Schutzzollwesen näheres System einführen."¹⁾

Damit gab sich die schweizerische Regierung als ausgesprochen linientreuer Freihändler, und letztlich war das auch tatsächlich vorteilhaft, da der Zugang zu den benachbarten industriellen und agrarischen Absatzmärkten durch die Verträge sehr erleichtert wurde und in allen beteiligten Ländern daraus eine Periode echter wirtschaftlicher Blüte und allgemeiner Wohlstandssteigerung folgte. Dabei konnte die Schweiz, dank ihrer harten 'Vorbereitungszeit', mit ihren landwirtschaftlichen und industriellen Spezialprodukten im Export so große Erfolge erzielen, daß Schmidt sogar annimmt, daß kaum ein Land unter der Herrschaft dieser Verträge soviel gewonnen habe wie die Schweiz ²⁾.

Diese günstige Entwicklung über einen längeren Zeitraum hinweg bewirkte zugleich, daß sich die liberalen Grundsätze so sehr zu dogmatischen Glaubenssätzen der Wirtschaftspolitik verfestigten, daß an ihnen auch noch festgehalten wurde, als sich die wirtschaftspolitische Landschaft durch den Ausbruch der recht schweren Wirtschaftskrise immer mehr veränderte.

Diese Krise und in ihrem Gefolge der Übergang fast aller wichtigen Handelspartner der Schweiz zur Schutzzollpolitik zeigten bald sehr deutlich, daß das bisher so vorteilhafte Freihandelssystem und die aus ihm resultierenden strukturellen Veränderungen unter den neuen Bedingungen ausgesprochen negative Wirkungen erbrachten.

Im Agrarbereich war die gesamte Preisbildung fast völlig weltmarktabhängig geworden, damit aber auch die Einkommenssituation der meisten Landwirte, insbesondere die Rentabilität und der Wert ihres Bodens, der gleichermaßen wichtigster Produktionsfaktor, wertvollster Vermögensbestandteil und damit auch maßgebliche Kreditgrundlage war (und ist). Der Verfall der Weltmarktpreise durch

1) Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 21.8.1868, B.Bl.1868, zit.nach Frey, E.: a.a.O., S.481

2) Vgl. Schmidt, P.H.: a.a.O., S.119

das Überangebot (vor allem aus Überseeländern) und die gleichzeitig zunehmende Abschließung der verschiedenen nationalen Teilmärkte vom Weltmarkt durch Schutzzollsysteme brachten daher der schweizerischen Landwirtschaft eine zweifache Gefahr:

- (1) Solange die Schweiz keinen eigenen Zollschutz aufbaute, wurde sie mit billigen ausländischen Agrarprodukten geradezu überschwemmt (vgl. die sprunghaft ansteigenden Einfuhrmengen ab 1871, vgl.o.S.13). Für die Konsumenten war dies zwar eine positive Erscheinung der Krise, für die inländischen Agrarproduzenten dagegen der nicht selten ruinöse Wettbewerb.
- (2) Auf der anderen Seite wurde der schweizerische Agrarexport (der inzwischen in Teilbereichen schon wichtiger als der Inlandsabsatz geworden war) immer mehr erschwert und teilweise erheblich zurückgedrängt (vgl. die stagnierenden oder gar rückläufigen Ausfuhrmengen ab 1871, Tabelle 3, o.S.13). Wo der mengenmäßige Export gehalten oder gar noch erhöht werden konnte, war dies nur unter größeren Preis- und damit Rentabilitätseinbußen möglich.

Daraus ergab sich für die schweizerische Landwirtschaft insgesamt eine zunehmend prekärer werdende Lage, und das wachsende Mißverhältniss zwischen landwirtschaftlichen Ein- und Ausfuhren musste wohl zwangsweise, ganz dem 'Zeitgeist' entsprechend, eine sich immer mehr verstärkende Schutzzollbewegung hervorbringen ¹⁾.

Jedoch auch der Freihandel behielt innerhalb der Landwirtschaft und in der Regierung seine Befürworter, und diese konnten sich zunächst noch durchsetzen, indem sie das ihrer Ansicht nach zu gefährliche und schädliche Instrument des landwirtschaftlichen Schutzzolles ablehnten ²⁾ und dafür den Ausbau der landwirtschaftlichen Förderungspolitik durch ein System gezielter

(1) Eine eingehende Darstellung dieser Entwicklung gibt Kupper, W.: a.a.O., S.24 ff.

(2) Dabei griff man teilweise auch auf die Ideen von F. List zurück, der landwirtschaftliche Schutzzölle grundsätzlich ablehnte, wenn auch nicht mit voll überzeugenden Argumenten; vgl. o.S.35

staatlicher Subventionen durchsetzten.

Damit betrieb man zwar zunächst noch eine Politik der möglichst geringen Eingriffe, aber der Anfang war gemacht, und in den beiden wenige Jahre später folgenden Zolltarifrevisionen wurde dann die Freihandelsidee rasch aufgegeben. Die Wirkung der Krise im Inland und der weltweite Trend zum Protektionismus waren so stark geworden, daß sich selbst exponierte Verteidiger des Freihandels einem Übergang zu einer gemäßigten Schutz-zollpolitik nicht mehr entgegenstellten ¹⁾; ein so stark exportorientiertes Land konnte keine auch nur annähernd unabhängige Wirtschaftspolitik betreiben.

Abschließend kann festgestellt werden, daß in der eigentlichen liberalen Wirtschaftsperiode das wirtschaftspolitische Instrumentarium der Schweiz und seine Anwendung im Bereich der Agrarpolitik angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung klar in der Zielsetzung, einfach aufgebaut und ohne innere Widersprüche war.

Die sehr zurückhaltend ausgeübte, allgemeine Produktionspolitik im Innern ohne irgendwelche Präferenzen und Steuerungsabsichten in Verbindung mit einer fast lehrbuchmäßigen Freihandelspolitik nach außen stellte eine in dieser Form selten erreichte, konsequente Realisierung einer liberalen Agrarpolitik dar.

Die rein ökonomischen Wirkungen dieser Politik waren eindeutig positiv, solange die Nachbarländer und Handelspartner weitgehend konform gingen. Die daraus folgenden strukturellen Wirkungen waren zunächst zwar folgerichtig in ihrer Gesamtheit, teilweise mußten sie jedoch angesichts ihrer oft sehr weitgehenden Spezialisierungstendenzen und daraus resultierender Abhängigkeiten zumindest als bedenklich, wenn nicht gar (im Hinblick auf frühere wirtschaftspolitische Erfahrungen) als gefährlich erscheinen. Der liberale Wirtschaftsoptimismus scheint

) Selbst der Züricher Professor A. Krämer, im ganzen Land als "Bannerträger der landwirtschaftlichen Freihändler" bekannt, mußte auf der Versammlung des landwirtschaftlichen Bezirksvereins Winterthur am 31.8.1885, die Kupper als Ausgangspunkt einer neuen und verstärkten landwirtschaftlichen Schutzzollbewegung bezeichnet, den Rückzug antreten und schon 1887 wurden die ersten landwirtschaftlichen Schutz- und Kampfzollansätze in den Zolltarif aufgenommen; vgl. Kupper, W.: a.a.O., S. 46 ff.

dahin gehende Überlegungen jedoch fast völlig verhindert zu haben. Erst schwerwiegende internationale Strukturkrisen der Industrie und der Landwirtschaft brachten das Ende dieses Systems, als die meisten Länder die Krisenfolgen durch systeminkonforme Protektionsmaßnahmen zu mildern versuchten.

Zu Beginn der liberalen Periode der schweizerischen Wirtschaftspolitik war dieses Land noch relativ arm, aber weitgehend unabhängig gewesen, und es hatte sehr aktiv als Anwalt der liberalen Wirtschaftsordnung agiert.

Etwa drei Jahrzehnte dieser Politik hatten genügt, um dem Land einen damals kaum für möglich gehaltenen Aufschwung im industriellen und landwirtschaftlichen Bereich zu bescheren, aber um den Preis einer sehr ausgeprägten internationalen Arbeitsteilung und Verflechtung seiner anfangs weitgehend national orientierten Wirtschaft. Daraus folgte dann, als diese Periode infolge der weltweiten Entwicklungen zu Ende ging, daß dasselbe Land unter dem Druck der inzwischen entstandenen wirtschaftspolitischen Sachzwänge nur noch zwangsweise und eigentlich gegen den Willen seiner politischen Führer reagieren konnte. Damit war das Ende dieser liberalen Wirtschafts- und Agrarpolitik in der Schweiz besiegelt.

B. Protektionistische Agrarpolitik

I. Politisch - wirtschaftshistorischer Hintergrund

Die von vielen maßgeblichen Politikern übernommene List'sche Grundannahme, daß die Landwirtschaft direkt vom Gedeihen der Industrie abhäng¹⁾ hat in der Schweiz unter anderem bewirkt, daß bis weit in die 1880er Jahre hinein die offizielle Agrarpolitik weitgehend auf die Ziele der inzwischen noch stärker entwickelten Exportindustrie abgestimmt wurde. Grundlage dieser Abstimmung war ein de facto-Bündnis zwischen Exportindustrie und Exportlandwirtschaft, die beide gleichermaßen an der billigen Einfuhr von Rohmaterial bzw. Produktionsmitteln und an dem möglichst ungehinderten Export ihrer jeweiligen Spezialprodukte interessiert waren. Beide waren sich in der freihändlerischen Zielsetzung lange Jahrzehnte völlig einig. Daher hat sich die Landwirtschaft bis 1880 nie bemüht, auf die Verhandlungen bei Handelsverträgen Einfluß zu nehmen, sondern sie stand grundsätzlich "auf der Seite der Großindustrie, um eine möglichste Herabsetzung der fremden Zölle auf Käse und Vieh zu erlangen: dieser Wunsch bildete in den Instruktionen der schweizerischen Unterhändler stets einen Hauptpunkt. Aber sonst galt überall die Ansicht, die Landwirtschaft könne durch Zölle nicht geschützt werden"²⁾.

Nachdem dieses System lange Zeit mit großem Erfolg funktioniert hatte, ist nicht leicht einzusehen, weshalb die Schweiz nun immer mehr davon abging. Daher sollen an dieser Stelle die wichtigsten Stufen dieser Entwicklung und ihre Hauptgründe etwas ausführlicher dargelegt werden.

Der wichtigste Auslösefaktor, die Agrarkrise, die die schweizerische Landwirtschaft etwa ab 1875/76 zunehmend beeinträchtigte und im Laufe der 1880er Jahre bis in die beginnenden 1890er ihren Höhepunkt erreichte, und die

(1) Vgl. o. S. 35

(2) Frey, E.: a. a. O., S. 504

zollpolitischen Abwehrmaßnahmen der Nachbarländer gegen die Krisenfolgen bewirkten, daß etwa ab 1880 innerhalb der schweizerischen Landwirtschaft eine erste große Diskussion um landwirtschaftliche Schutzzölle einsetzte, und dies führte bald zu einer Spaltung der Landwirte in zwei gegensätzlich orientierte Lager: einerseits die Befürworter von landwirtschaftlichen Kampf- und Schutzzöllen, die sich 1880 in einer großen Zolldebatte im "Schweizerischen Landwirtschaftlichen Verein" durchsetzen konnten und diese Institution als Sprachrohr benutzten;¹⁾ andererseits die Vertreter des Freihandels, die in der 1882 gegründeten "Gesellschaft Schweizerischer Landwirte" überwogen.²⁾

In dieser Auseinandersetzung konnten sich zunächst die 'Freihändler' durchsetzen. Anstelle der von den 'Schutzzöllnern' beabsichtigten Erhöhung der Produktpreise setzten sie an den Produktionskosten an und betrieben eine Verbilligung der landwirtschaftlichen Roh- und Hilfs-

- (1) Dieser Verein war 1863 gebildet worden; er ging zurück auf den seit 1856 bestehenden "Verein schweizerischer Landwirte" und dieser wiederum war aus dem Zusammenschluß einiger kantonaler und lokaler landwirtschaftlicher Vereinigungen entstanden, die es teilweise schon vor 1848 gab; diese Vereine waren freie Vereinigungen von "Freunden der Landwirtschaft", die als gemeinnützige Gesellschaften ihre Hauptaufgabe nicht im politischen Bereich, sondern in der fachlichen "Belehrung, Aufklärung und Aufmunterung" der Landwirtschaft sahen; vgl. Näf, A.: Artikel "Landwirtschaftliches Vereinswesen", in: Reichesberg, N.: Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Bd. 3, Bern 1905, S. 876 ff. (künftig zitiert: HdSVW).

Die erste größere landwirtschaftliche Schutzzolldiskussion fand im Kreise dieser Vereinigung am 30.5.1880 in Liestal statt und führte zu einer eindeutig schutzzöllnerischen Resolution; vgl. im einzelnen Kupper, W.: a.a.O., S. 24 ff.

- (2) Sie wurde am 3.2.1882 in Zürich gegründet "als eine von den bisher bestehenden landwirtschaftlichen Organisationen unabhängige Vereinigung von Landwirten und Freunden der Landwirtschaft. Sie sollte in ihrem Rahmen eine Verbindung von Wissenschaft und landwirtschaftlicher Praxis herstellen und die Plattform bilden, von der aus die Interessen der Landwirtschaft in den schwebenden Tagesfragen verfochten werden konnten." Kupper, W.: a.a.O., S. 33

stoffimporte durch Herabsetzung ihrer (allerdings schon sehr niedrigen) Importzöllen ¹⁾. Zwecks Erzielung weiterer Kostenvorteile wurde eine Verstärkung der genossenschaftlichen Selbsthilfe propagiert, wobei nicht nur an Einkaufs-, Verwertungs- und Kreditgenossenschaften, sondern auch an Produktionsgenossenschaften gedacht war ²⁾. Dazu wurden massive staatliche Unterstützungen gefordert, vor allem zur Überwindung der Anfangsschwierigkeiten ³⁾.

In Verfolgung dieser politischen Grundlinie wurde anlässlich der Zolltarifrevision von 1884 ein immer noch weitgehend Freihändlerischer Zolltarif durchgesetzt, wobei sich nicht zuletzt die Schützenhilfe der alten Kampfgesellschaften von der Exportindustrie bewährte ⁴⁾. Als Ausgleich für den nicht gewährten Zollschatz wurde gleichzeitig durch Bundesbeschluss ein recht umfassendes landwirtschaftliches Förderungssystem eingerichtet, das ein breites Spektrum von gesetzlichen Hilfsmaßnahmen enthielt, die geeignet erschienen, die schlimmsten Krisenfolgen in der Landwirtschaft zu mildern und gleichzeitig die Selbsthilfe zu aktivieren, sodass insgesamt ihre Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit wesentlich erhöht

(1) Dieser Ansatz wurde vor allem in einem Gutachten für die Kaufmännische Gesellschaft Zürich noch im Gründungsjahr 1882 eingehend behandelt; vgl. Kupper, W.: a.a.O., S. 32 ff.

(2) Diese schon seit Jahren immer wieder auftauchende Forderung wurde insbes. in einem Gutachten über das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen vertreten, das 1883 zwei Mitglieder für die 'Gesellschaft Schweizerischer Landwirte' erstellt hatten; vgl. Mitteilungen der Gesellschaft Schweizerischer Landwirte Jg. 1883, Heft 5

(3) Vgl. Schramm, C.: Staatshilfe für die Landwirtschaft, in: Schweizerische landwirtschaftliche Zeitschrift, Jg. 1879, S. 455 ff. u. S. 527 ff.

(4) Vgl. Bundesgesetz betreffend einen neuen schweizerischen Zolltarif vom 26.6.1884, a.a.O.; u.a. enthielt es einen von 60 auf 20 Rappen je 100 kg ermäßigten Zollsatz für Kunstdüngerimporte.

wurde.¹⁾

Dieses Subventionssystem wurde in der folgenden Dekade praktisch erprobt, durch weitere Bundesbeschlüsse und Ausführungsverordnungen ausgebaut und schließlich durch das Bundesgesetz zur Förderung der Landwirtschaft vom 22.12.1893 in seine endgültige Form gebracht²⁾. Damit war der Aufbau des landwirtschaftlichen Subventionswesens in seinen Grundzügen und in seinem Umfang für eine längere Zeit abgeschlossen. In den folgenden Jahren und Jahrzehnten wurde die Landwirtschaftsförderung in diesem Rahmen stetig fortgeführt, allerdings mit teilweise erheblichen Steigerungen bei den aufgewandten Beträgen, und selbst heute noch ist dieses Gesetz in seinen Grundzügen gültig, denn die Änderungen von 1929³⁾ waren nicht grundsätzlicher Natur, und auch das Landwirtschaftsgesetz von 1951 stellt zwar formal einen Neuanfang dar, aber letztlich verfolgt es das Grundanliegen dieses alten Gesetzes auf modernisierter und etwas umfassenderer Basis weiter⁴⁾.

Demgegenüber war der zollpolitische Erfolg der Freihändler wesentlich weniger beständig. Die großen Nachbarländer und Handelspartner Deutsches Reich, Frankreich und Österreich-Ungarn verschärften zu dieser Zeit ihre schon früher begonnene Schutzzollpolitik. Vor allem die versteifte handelspolitische Haltung Frankreichs bei

(1) Vgl. den B.B. vom 27.6.1884 betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund, a.a.O.; allerdings ist dabei zu beachten, daß der Bund auch schon bisher gewisse Subventionen bezahlte (vgl.o. S.17f); bis 1870 überschritten sie aber nur in einem Jahr (1868) den Betrag von jährlich 20.000 sfr und im Durchschnitt der 1870er Jahre bezahlte er circa 44.000 sfr. Diese relativ mäßigen Beträge wurden erst in den 1880er Jahren gesteigert, weil sich die Krisenlage in der Landwirtschaft beträchtlich zuspitzte und weil vor allem ein gutachtlicher Vergleich mit dem Ausland die schweizerische Landwirtschaft als sehr benachteiligt erscheinen ließ; vgl.Krämer, A.:Vergleichende Darstellung der Maßregeln und Einrichtungen zur Förderung der Landwirtschaft in verschiedenen Ländern Europas und ihre Nutzanwendung auf schweizerische Verhältnisse, Zürich 1882; zu den tatsächlichen Aufwendungen vgl. Brugger, H.:Statistisches Handbuch der schweizerischen Landwirtschaft, Bern 1968, S.378 f.(künftig zitiert:"Statistik-Handbuch")

(2) Vgl.A.S.,N.F. 14.209-219 (künftig zitiert:Landwirtschaftsgesetz 1893)

(3) Vgl.u.S.176

(4) Vgl.u.S. 267 ff.

der langwierigen Aushandlung des Handelsvertrages von 1881/82¹⁾ sowie die Politik des Deutschen Reiches, das unter Bismarck keine detaillierten Handelstarifverträge, sondern lediglich Meistbegünstigungsverträge abschloß²⁾ (um freie Hand bei der Festsetzung seiner eigenen Zolltarifansätze zu behalten), lieferten den schweizerischen Anhängern der Kampf- und Schutzzollpolitik neue Argumente.³⁾ Besonders das Deutsche Reich, dessen erster Schutzzolltarif von 1879 mit die Hauptursache für die erste Schutzzolldebatte in der schweizerischen Landwirtschaft gewesen war, verursachte durch seine erneute Zollanhebung von 1885 eine neue, wesentlich stärkere Welle von Anträgen auf Kampf- und Schutzzölle aus der gesamten schweizerischen Wirtschaft, insbesondere aus der Landwirtschaft⁴⁾. Selbst das bisherige Organ der Freihändler, die Gesellschaft Schweizerischer Landwirte, verlangte nun in einer Eingabe an die B.V. die Erhöhung einiger wichtiger landwirtschaftlicher Zollansätze und den Übergang zur Kampfzollpolitik⁵⁾. Damit war der Umschwung eingeleitet, und die daraus resultierende Partialrevision des Zolltarifs von 1884 im Dezember 1887 erbrachte eine ganze Reihe wesentlich erhöhter Ansätze für gewerbliche und landwirtschaftliche Produkte, sodaß nun schon deutlich Kampf- und schutzzöllnerische Elemente

- (1) Er hatte eine Laufzeit von 10 Jahren und wurde am 23.2.1882 unterzeichnet. (Vgl.A.S.,N.F. 6.305-393)
- (2) Mit der Schweiz am 23.5.1881 auf 5 Jahre abgeschlossen(Vgl.A.S.,N.F. 5.458-480)
- (3) Vgl. Schmidt,P.H.: a.a.O.,S.141 f.
- (4) Entwicklung der deutschen Einfuhrzölle gegenüber den schweizerischen für die wichtigsten Agrarprodukte:

Zolltarife		Deutschland		Schweiz
Warenart	1877	(in Mark)		(in sfr)
		1879	1885	1884
Käse(100 kg)	5,--	10,--	20,--	4,--
Butter(100 kg)	4,--	8,--	20,--	3,--
Ochsen	frei	20,--	30,--	5,--
Stiere	frei	6,--	9,--	5,--
Kühe	frei	6,--	9,--	5,--

Quelle:Kupper,W.:a.a.O.,S.45

- (5) Vgl.Schweizerische Landwirtschaftliche Zeitschrift, Jq.1886.S.5 ff. (Eingabe)

darin enthalten waren ¹⁾.

Auf dieser Basis wurden dann in den Jahren 1888/89 mit Deutschland, Österreich-Ungarn und Italien neue Handelsverträge abgeschlossen ²⁾; durch die beiden letzteren wurde eine Reihe landwirtschaftlicher Zollsätze teilweise wieder reduziert, d.h. zur Erlangung von Zollermäßigungen durch diese Länder waren sie als Gegenleistung der Schweiz herabgesetzt worden ³⁾.

Hier wurde also erstmals, wenigstens in Ansätzen, die gewandelte handelspolitische Einstellung der Schweiz, der Übergang zur Verhandlungs- bzw. Kampfzollpolitik, sichtbar.

Wie fast alle mitteleuropäischen Handelsverträge liefen auch diese neuen Verträge der Schweiz zusammen mit dem französisch-schweizerischen Vertrag von 1882 am 1.2.1892 aus, sodaß für die folgende Zeitsämtliche wichtigen mitteleuropäischen Handelsbeziehungen neu ausgehandelt werden mußten. Diese umfassende Erneuerung sollte von Seiten der Schweiz gründlich vorbereitet werden, und daher forderte die B.V. schon Ende 1888 den B.R. auf, die dazu erforderliche erneute Revision des Generalzolltarifs rechtzeitig in die Wege zu leiten, um unter den neuen handelspolitischen Vorzeichen eine bessere Ausgangsposition zu erreichen. Das Eidgenössische Zolldepartement forderte daher Industrie, Landwirtschaft, Handel und Gewerbe auf, ihre Vorstellungen zu den verschiedenen Zolltarifpositionen bekannt zu geben.

Aus den zahlreichen Eingaben ⁴⁾, die von weitgehend freihändlerisch bis extrem schutzzöllnerisch alle Schattierungen wirtschaftspolitischer Einstellungen aufwiesen, erarbeitete der B.R. seinen Tarifentwurf vom 2.5.1890, der einerseits eine verstärkt kampfzöllnerische Richtung vertrat, zugleich aber auch eine gemäßigt schutzzöllnerische Zielsetzung hatte, was in der Begleitbot-
schaft

(1) Vgl. Zollgesetz 1887, a.a.O. und Tabelle 11, Spalte 1

(2) Vgl. A.S., N.F. 10.825, 834 u. 438

(3) Vgl. Tabelle 11, Spalte 1 a, u.S. 84

(4) Dabei waren allein 4 große Eingaben von bzw. unter Mitwirkung von landwirtschaftlichen Vereinigungen erstellt worden; vgl. Tabelle 11, Spalten 2-5

klar zum Ausdruck gebracht wurde ¹⁾. Nach umfassender Diskussion und einigen Änderungen wurde dieser Generalzolltarif am 10.4.1891 ²⁾ von der B.V. verabschiedet und anschließend in einer Volksabstimmung trotz heftiger Gegenpropaganda einer eigens gebildeten "Liga gegen die Verteuerung der Lebensmittel" angenommen. ³⁾ Damit waren erstmals die Schutzzollforderungen der landwirtschaftlichen Verbände im Generalzolltarif weitgehend erfüllt, teilweise sogar übererfüllt worden (mit Ausnahme der Forderung der Weinbauern); ⁴⁾ es blieb jedoch abzuwarten, wieviel davon in den nachfolgenden Verhandlungen geopfert werden mußte.

Mit Österreich-Ungarn, Deutschland und Italien kam man 1891/92 rasch zu neuen Vertragsabschlüssen ⁵⁾, während mit Frankreich erst ein dreijähriger Zollkrieg

(1) Vgl. B.Bl.II.1890, S.639 ff.

(2) B.G. betr. den schweizerischen Zolltarif vom 10.4.1891 (A.S., N.F. 12.457-493) künftig zitiert: Zollgesetz 1891

(3) In ihr fanden sich der Verband schweizerischer Konsumvereine, die junge schweizerische Sozialdemokratie und der 'Grütliverein' (ein Arbeiterverein, eine Art Gewerkschaftsvorläufer) sowie einige andere Vertreter des Freihandels, insbes. aus Kreisen der Exportindustrie, zusammen, um vor allem Zollerhöhungen auf Massenbedarfsartikel zu bekämpfen, d.h. um ein Steigen der Lebenshaltungskosten zu verhindern.

(4) Vgl. Tabelle 11, Spalten 2-6, u.S. 84

(5) Mit den beiden ersten Ländern wurden am 10.12.1891 gleichzeitig neue Verträge unterzeichnet, mit Italien am 19.4.1892 (vgl. A.S., N.F. 12.504, 564 und 929; mit Deutschland konnte dabei erstmals ein echter Tarifvertrag abgeschlossen werden, da dort unter Reichskanzler Caprivi eine gemäßigte Handelspolitik eingeschlagen wurde, während Frankreich nun keine Tarifverträge mehr, sondern nur noch Meistbegünstigungsverträge abschließen wollte. Insofern hatten also diese beiden Länder die Rollen getauscht und nun wurde Deutschland zum Zentrum eines neuen Handelsvertragssystems; vgl. Geering, T.: Die Handelspolitik der Schweiz am Ausgang des XIX. Jahrhunderts, Berlin 1902, S.179

durchgestanden werden mußte.¹⁾

Aus all diesen Verhandlungen ergab sich dann für die Jahre 1891/95 bis 1906 (als der neue Tarif vom Jahre 1902 in Kraft trat) ein gegenüber dem Generalzollltarif relativ gemäßigter Gebrauchszollltarif (Konventionaltarif) der Schweiz²⁾, der allen vier Haupthandelspartnern gleichermaßen eingeräumt wurde und darüber hinaus auch den zahlreichen Ländern zugute kam, mit denen einfache Meistbegünstigungsverträge bestanden³⁾.

In diesen Verhandlungen war also erstmals ausgeprägte Kampf- bzw. Verhandlungszolllpolitik von Seiten der Schweiz betrieben worden, deren Erfolg sehr unterschiedlich beurteilt wurde. Schutzzollinteressenten waren fast durchweg unzufrieden, denn die angestrebten Schutzzollansätze waren zu erheblichen Teilen reduziert worden⁴⁾ und auch das Ziel der Herabsetzung der Agrarzölle der Handelspartner-Länder war nur bei Milchprodukten teilweise erreicht worden.⁵⁾ Insgesamt ergaben sich für die schweizerische Landwirtschaft aus dieser Verhandlungsrunde weder bedeutende Erleichterungen für ihre Ausfuhr, noch war es gelungen, den Inlandsmarkt stärker vom Ausland abzuschirmen. Dadurch wuchs die Unzufriedenheit in der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die noch mit anhaltenden Krisenerscheinungen zu kämpfen hatte, immer stärker an, und dies bewirkte eine relativ rasche Um- und Neuorientierung der Landwirtschaft in folgenden Punkten⁶⁾:

- (1) Die aussenhandelspolitische Interessengemeinschaft mit der Exportindustrie wurde faktisch beendet, denn letztere hatte die landwirtschaftlichen Zollansätze hauptsächlich als Tauschobjekte bei den Vertragsver-

(1) Erst am 16.8.1895 kam hier eine neue Vereinbarung zustande; vgl. den Bundesratsbeschluß (B.R.B.) vom 16.8.1895 betr. die kommerzielle Verständigung mit Frankreich (A.S., N.F. 15.206); zu den Details des Zollkrieges vgl. Schmidt, P.H.: a.a.O., S.165 ff.

(2) Vgl. Tabelle 11, Spalte 7, u.S. 84

(3) Vgl. Wolf, P. (Hrsg.): Die schweizerische Bundesgesetzgebung, 2. ergänzte Auflage, Basel 1906, Bd. IV, S. 893 ff.

(4) Vgl. in Tabelle 11 die Spalten 6 und 7, u.S. 84

(5) Vgl. Kupper, W.: a.a.O., S. 93 ff.

(6) Vgl. ebd., S. 104 ff., passim

lungen benützt und war allenfalls zu einem sehr mässigen Zollschutz für die Landwirtschaft bereit; dagegen verlangten die Landwirte fast einhellig höhere Schutzzölle, allerdings mit sehr unterschiedlichen Prioritäten, je nach dem, welche Produktion sie bevorzugten.

- (2) Die politische Vertretung der landwirtschaftlichen Interessen war bisher ausgesprochen uneinheitlich und daher wenig wirksam gewesen. Die (o.g.) verschiedenen landwirtschaftlichen Organisationen dieser Zeit zogen keineswegs am gleichen Strang, und sie hatten auch viele, in den Augen der meisten Landwirte zu viele, Nichtlandwirte als Mitglieder, insbesondere Vertreter aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung, in deren Händen oft die Führung dieser Verbände und ihre Vertretung in wirtschaftspolitischen Diskussionen lag.

Daraus erwuchs der Wunsch nach einer einheitlichen, mehr auf die praktischen Bedürfnisse der Landwirte abgestellten, politischen Interessenvertretung der Landwirtschaft, die stark genug war auch ohne Anlehnung an andere Wirtschaftsgruppen ihre Belange zu vertreten. ¹⁾ Diesem Wunsch gab ein Landwirt namens Keller aus Oberglatt schon 1889 besonders prägnanten Ausdruck in seiner Broschüre mit dem bezeichnenden Titel: ²⁾

"Die Bauernsklaverei der Neuzeit oder die Bauern im Kampfe mit den Federhelden, ein Aufruf an die Landwirte zur Bildung eines schweizerischen Bauernbundes unter gänzlichem Ausschlusse der Bureaukratie, um eine praktische Bauernpolitik nach dem wahren Sinn und Geist der Bauern zu begründen."

Darin stellt Keller einen ganzen Katalog oft recht extremer Forderungen auf, und mit diesem Programm gelang es ihm, ab März 1891 im Kanton Zürich zahlreiche Bauernbün-

(1) Zum Beispiel war bei den Vertragsverhandlungen 1891/92 kein Unterhändler aus der Landwirtschaft hinzugezogen worden, wohl aber Vertreter der Industrie; daher der häufige Vorwurf an die Verhandlungskommission, auf Kosten der landwirtschaftlichen Schutzzollansätze Vorteile für die Industrie erlangt zu haben. Vgl. z. B. Mitteilungen der Gesellschaft Schweizerischer Landwirte, Jg. 1890, Heft 19, S. 3-4

(2) Vgl. die umfassende Arbeit von Ammann, J.: Der Zürcherische Bauernbund, Diss. Zürich 1925

de auf Gemeinde- und Bezirksebene zu organisieren. Im Oktober 1891 entstand der "Zürcherische Bauernbund" als kantonale Dachorganisation, und nach Ausbreitung der Bewegung in die Nachbarkantone wurde am 15.5.1893 in Baden der "Schweizerische Bauernbund" gegründet ¹⁾. Damit war erstmalig eine größere, rein bäuerliche Organisation mit eindeutig politischer Zielsetzung geschaffen worden. Dem schnellen Aufblühen folgte aber ein recht steiler Abstieg, da die oft sehr polemisch vorgebrachten Maximalforderungen wenige sachliche Erfolge, dafür aber ständige innere Querelen mit gemäßigten Mitgliedern erbrachten; daran scheiterte letztlich dieser erste Versuch. ²⁾

Aber das Bedürfnis nach einer solchen Organisation bestand nach wie vor, ³⁾ und der zweite Versuch führte dann am 7.6.1897 zur Gründung des "Schweizerischen Bauernverbandes" (künftig: S.B.V.), sein ständiges "Schweizerisches Bauernsekretariat" (künftig: S.B.S.) wurde am 1.6.1898 in Bern mit E.Laur als Vorsteher eröffnet (seit 1900 ist sein Sitz Brugg) ⁴⁾.

- (1) Ihm gehörten die Kantone Aargau, Baselland, Bern, Luzern und St.Gallen an, also eine keineswegs umfassende Basis für eine solche Vereinigung; vgl. Ammann, J., a.a.O., S.60 f.
- (2) Schon 1895 schied der Gründer Keller verärgert aus und danach verlor der Bauernbund schnell seine politische Bedeutung; vgl. ebd., S.66 ff.
- (3) Zumal die schon bestehenden Verbände des Schweizerischen Gewerbevereins und des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, die jeweils ständige Sekretariate unterhielten, überzeugende Beispiele politisch schlagkräftiger Spitzenorganisationen einzelner Wirtschaftsbereiche darstellten; vgl. Boos-Jegher, E.: Artikel "Gewerbeverein, Schweizerischer" und Sprecher, H.: Artikel "Handels- und Industrieverein (Schweizerischer)", in: HdSVW, a.a.O., S.330-333 und S.587-595
- (4) Auf Initiative der beiden Nationalräte Kern und Decurtins wurde im Rahmen des "Landwirtschaftlichen Clubs" der Bundesversammlung (einer losen Organisation der "Grünen Front" im Parlament, die seit 1885 bestand; vgl. Frey, E.: a.a.O., S.505) ein Komitee gebildet, das im Frühjahr 1897 in einem Aufruf an alle landwirtschaftlichen Vereinigungen der Schweiz die Gründung eines allgemeinen schweizerischen Bauernverbandes und die Einrichtung eines Bauernsekretariates forderte; daraufhin traten am 7.6.1897 in Bern 281 Delegierte der verschiedensten landwirtschaftlichen Vereinigungen, die etwa 100.000 Bauern vertraten, zusammen und gründeten den Schweizerischen Bauernverband. Vgl. Laur, E.: Artikel "Bauernbewegung", in: HdSVW, a.a.O., Bd. I, S. 456-463

Damit war es gelungen, eine wirtschaftspolitisch aktive Vereinigung zu schaffen, die generell die wirtschaftlichen und sozialen Interessen des Bauernstandes vertreten sollte. Im Gegensatz zum Bauernbund hatte der Bauernverband eine ausreichend breite Basis gefunden, da er alle bedeutenden örtlichen und regionalen landwirtschaftlichen Vereinigungen und Genossenschaften umfasste.¹⁾

Die Agrarpolitik der Schweiz in den folgenden Jahren und Jahrzehnten wurde durch diese neu geschaffenen Organe entscheidend beeinflusst und geprägt. Die Landwirtschaft hatte nun "eine Organisation erhalten, die unter Führung von Ernst Laur in kurzer Frist zur vielleicht einflussreichsten, gewiß aber zur energischsten und tätigsten im Kreise der wirtschaftspolitischen Interessenvertretungen des Landes wurde".²⁾

Schon kurz nach seiner Gründung hatte der S.B.V. seine Feuertaufe zu bestehen, denn die mitteleuropäischen Handelsverträge liefen allgemein zum 31.12.1903 aus und waren von diesem Zeitpunkt an mit einjähriger Frist kündbar³⁾. Daher wandte sich der B.R. schon im Frühjahr 1899 an die nunmehr bestehenden drei großen Wirtschaftsverbände (Gewerbeverein, Handels- und Industrieverein und Bauernverband) mit der Bitte, ihre Vorstellungen und Wünsche bezüglich eines neuen Generalzolltarifs und der neu abzuschließenden Handelsverträge darzulegen.⁴⁾ Denn inzwischen hatten alle beteiligten Länder begonnen, ihre Zolltarife zu überarbeiten, um in der neuen Vertragsrunde eine möglichst gute Stellung im internationalen Handel zu erlangen³⁾.

(1) Vgl. Brugger, H.: Die land- und forstwirtschaftlichen Vereinigungen der Schweiz, Mitteilungen des Schweizerischen Bauernsekretariates, Nr. 131, Brugg 1943, S. 414 ff.

(2) Vgl. Landmann, J.: a.a.O., S. 31

(3) Vgl. Schmidt, P. H.: a.a.O., S. 196 ff.

(4) Vgl. B. Bl. I. 1899, S. 441 und die Botschaft des Bundesrates (B.R.) an die Bundesversammlung (B.V.) betr. die Revision des Zolltarifgesetzes vom 12.2.1902, B. Bl. I. 1902, S. 481

Im Gegensatz zum bisherigen Verfahren, bei dem jede landwirtschaftliche Interessentengruppe mit einem eigenen Verband auftrat, hatte nun der neue Bauernverband intern die verschiedenen Wünsche auf einen Nenner zu bringen und damit eine schwere Bewährungsprobe zu bestehen, denn "die Weinbauern der Westschweiz hatten namentlich in Zollfragen andere Interessen als die Milchbauern im Osten unseres Landes. Die Ackerbauern wollten andere Schutzbestimmungen als der Viehzüchter. Auch zwischen Groß- beziehungsweise Mittelbauern und Kleinbauern wurde namentlich von seiten der Gegner der Landwirtschaft ein Gegensatz konstruiert, der manchmal die Einigkeit der Landwirtschaft gefährdete." (1)

Es bedurfte wohl einer so hervorragenden Persönlichkeit wie der des Bauernsekretärs Laur ²⁾, um all diese verschiedenen Richtungen auf eine gemeinsame Konzeption zu bringen und in einer außerordentlich gründlichen Untersuchung ein umfassendes agrarpolitisches Konzept zu entwickeln ³⁾.

Nachdem im Laufe der Jahre 1900 und 1901 auch der Gewerbeverein, der Handels- und Industrieverein, sonstige Vereine sowie einige Kantonsregierungen und zahlreiche Ein-

-
- (1) Schweizerisches Bauernsekretariat (künftig S.B.S.) (Hrsg.): Der Schweizerische Bauernverband 1897-1922, in: Mitteilungen des S.B.S. Nr. 69, Brugg 1922, S. 10
 - (2) Herkner beschreibt diesen hervorragenden Mann wie folgt: "Es war für den Bauernverband ein Haupttref-fer, daß er in der Person des Dr. Laur einen Sekretär gewann, wie er ihn sich nicht besser wünschen konnte. Dr. Laur verfügt über einen solchen Reichtum landwirtschaftlicher und volkswirtschaftlich-statistischer Kenntnisse, über eine so große Vielseitigkeit der Fähigkeiten und eine so unermüdliche, rastlose Arbeitskraft, daß die übrigen Berufsverbände der Schweiz wohl im stillen mit Neid auf die Tätigkeit des Bauernsekretariates blicken"; Herkner, H.: a. a. O., S. 32
 - (3) Vgl. dazu Schweizerisches Bauernsekretariat (Hrsg.): Enquête zur Vorbereitung der künftigen Handelsverträge. Bericht des Schweizerischen Bauernverbandes an das eidgenössische Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement auf Grundlage der Verhandlungen und Beschlüsse von Spezialkommissionen und der Vorstände, ausgearbeitet vom Schweizerischen Bauernsekretariate. Vorgelegt 1902, nicht im Buchhandel erschienen; dagegen auszugsweise veröffentlicht: Die Landwirtschaft und der neue schweizerische Zolltarif, Brugg 1902, (künftig zitiert: Enquête 1902)

zelinteressenten dem B.R. ihre Vorstellungen unterbreitet hatten, legte dieser am 12.2.1902 seinen Tarifentwurf vor ¹⁾. Naturgemäß konnten darin längst nicht alle Wünsche berücksichtigt werden, und daher wies der B.R. in seiner begleitenden Botschaft ausdrücklich darauf hin, "daß jeder Zolltarif notwendig ein Kompromiß der verschiedenen wirtschaftlichen Parteien, also ein Akt der Versöhnlichkeit sein muß, und daß Landwirtschaft, Klein- und Großindustrie keine unversöhnlichen Gegensätze sind, sondern sich gegenseitig bedingen. Diese Tatsache schließt extreme Richtungen im Zolltarif aus." ²⁾

Damit ließ sich der Bauernverband jedoch nicht über die für ihn enttäuschend niedrigen landwirtschaftlichen Zollansätze hinwegtrösten, vielmehr startete er zwischen Februar und Mai 1902 im ganzen Lande eine große Agitationswelle in Form zahlreicher Versammlungen, sogen. "Bauern- tage", um auf die öffentliche Meinung und die anstehende parlamentarische Behandlung des Tarifgesetzes in National- und Ständerat massiv einzuwirken. ³⁾

Dieser erstmals in so massiver Form von der Bauernschaft durchgeführte Einsatz des Mittels der Demonstration bewirkte, daß im Parlament der Zolltarif in einigen wichtigen Punkten den landwirtschaftlichen Vorstellungen angenähert wurde, sodaß er nach der Verabschiedung am 9. und 10. Oktober 1902 ⁴⁾ dem Bauernverband durchaus annehmbar erschien. Als dann dieses Gesetz auf Betreiben einer neu gebildeten "Liga gegen den Zolltarif" ⁵⁾ einem bewegten

(1) Vgl. B.Bl.I.1902, S.481-623

(2) Ebd. S. 516

(3) Zwischen 27.2. und 15.5.1902 wurden 289 Bauern- tage abgehalten; die größte Teilnehmerzahl von 4.200 wurde in Brugg auf dem aargauischen Bauern- tag ge- zählt; vgl. Schweizerisches Bauernsekretariat (Hrsg.) Ernst Laur - 1871-1964 - ein Leben für den Bauern- stand, Aarau 1971, S.54 f.

(4) Vgl. Zollgesetz 1902, B.Bl.IV.1902, S.653-762

(5) Die "Liga gegen den Zolltarif" war unter der Führung des Verbandes schweizerischer Konsumvereine und der sozialdemokratischen Partei der Schweiz von den Vertretern von 187 Vereinigungen mit angeblich 180.000 Mitgliedern am 19. Okt. 1902 in Olten gegründet worden. Ihr Aktionskomitee wurde mit Sitz in Basel zur Leitung des Feldzuges gegen den Zolltarif beauftragt. Bis zum 20.1.1903 konnten über 110.000 gültige Unterschriften vorgelegt werden, die die Volksabstimmung, das sog. 'Referendum', verlangten; vgl. Signer, H.s.a.a.O., S. 227

Volksabstimmungskampf unterworfen werden mußte, setzte sich der Bauernverband (wie der Gewerbeverein) voll für den neuen Tarif ein. Dabei wurde vor allem der Kampfzollcharakter des Tarifs stark betont, obwohl in Kreisen der Landwirtschaft (wie beim Gewerbe) Schutzzollbestrebungen überwogen; damit konnte der neue Generalzolltarif in der Abstimmung vom 15.3.1903 ¹⁾ zunächst einmal durchgesetzt werden. Seine handelspolitische Wirksamkeit ließ sich allerdings erst nach der nun anstehenden mitteleuropäischen Verhandlungsrunde beurteilen, denn erst aus den neuen Handelsverträgen ergab sich der neue Gebrauchstarif.

Es dauerte fast vier Jahre, bis in meist sehr harten Verhandlungen, teilweise unter dem Druck oder der Drohung von Zollkriegen, die Beziehungen zu den wichtigsten Handelspartnern neu geregelt waren ²⁾. Insgesamt zeigte sich im Laufe dieser Verhandlungen, an denen der Bauernsekretär Laur erstmals als landwirtschaftlicher Sachverständiger direkt beteiligt war ³⁾, daß industrielle und landwirtschaftliche Interessen immer stärker kollidierten, d.h. daß mit zunehmender Industrialisierung auch der anderen Länder immer häufiger landwirtschaftliche und industrielle Zollsätze auf nationaler und internationaler Ebene gegeneinander ausgespielt wurden. Daher erhielt die eigenständige Interessenvertretung der Landwirtschaft im Bereich der Handelspolitik durch den Bauernverband eine zunehmend größere Bedeutung. Insgesamt erwies sich der schweizerische Generalzolltarif 1902 als recht gutes Verhandlungsinstrument, und man konnte in der Landwirtschaft (wie in den meisten anderen Wirtschaftszweigen) mit dem Erreichten durchaus zufrieden sein, wenn auch längst nicht alle Erwartungen erfüllt wurden. Die in den Verhandlungen verfolgte ge-

(1) Vgl. B.Bl.II.1903, S.586 ff.

(2) Neue Verträge wurden abgeschlossen mit Italien (13.7.1904), Deutschland (5.11.1904), Österreich-Ungarn (9.3.1906), Spanien (1.9.1906) u. Frankreich (20.10.1906); sie sollten bis zum Jahre 1917 gelten, mit Ausnahme des Vertrages mit Frankreich, der jederzeit auf ein Jahr kündbar war; zu den Details vgl. Schmidt, P.H.: a.a.O., S.211 ff.

(3) Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 22.11.1904, B.Bl.VI.1904, S.157

mischte Kampf- und Schutzzoll-Strategie hatte merkliche Erleichterungen auf den wichtigsten Auslandsmärkten erbracht, notwendigerweise auch eigene Zollzugeständnisse erfordert, aber letztlich waren diesmal auch teilweise recht ansehnliche Schutzzollpositionen gehalten worden¹⁾.

Schon während der Verhandlungen 1904-1906 hatte ein kräftiger konjunktureller Aufschwung eingesetzt, der auch die Lage der Landwirtschaft zunehmend verbesserte und der sich unter den geklärten handelspolitischen Bedingungen nach 1907 verstärkt fortsetzte. Das Jahr 1908 brachte zwar eine konjunkturelle Schwächeperiode, aber in den folgenden Jahren bis 1914 herrschten wiederum so günstige Verhältnisse, daß Güterproduktion und internationaler Handel neue Rekordziffern erreichten²⁾. Erst der Ausbruch des Weltkrieges 1914 veränderte die wirtschaftspolitische Szene von Grund auf und stellte insbes. die Agrarpolitiker vor ganz neue Probleme, sodaß die bis zu diesem Zeitpunkt recht zufriedenstellend funktionierende Agrarschutz- und-pflegepolitik in der Schweiz abrupt beendet werden mußte.

(1) Vgl. dazu Tabelle 11 u.S. 84; der neue Gebrauchszolltarif von 1906 (Spalte 11) weist zwar erhebliche Abstriche gegenüber dem Generalzolltarif 1902 auf (Spalte 10), jedoch sind seine Ansätze gegenüber dem bisherigen Gebrauchstarif von 1892 (Spalte 8) merklich höher.

(2) Vgl. Böhi, H.: Hauptzüge einer schweizerischen Konjunkturgeschichte, in: SZVS, 100. Jg. (1964), S. 82 ff.

II. Ziele und Instrumente

Das Eindringen protektionistischer Tendenzen in die schweizerische Wirtschafts- und Agrarpolitik hatte, wie die vorstehenden Ausführungen deutlich zeigen, nichts weniger als den Charakter einer planmäßigen, systematischen Entwicklung. Es handelte sich hier, wie Gruner ausführt, "nicht um eine entschiedene Kehrtwendung, sondern mehr um ein Tasten und unentschlossenes Suchen, wie es der plötzlich von der Dämmerung Überraschte in einem ihm unbekannten Gebiete etwa tun mag"¹⁾. Daher gab es hier zunächst auch keine klar umrissene und offiziell erklärte Zielkonzeption, sondern die einzelnen, sukzessive eingeführten Hilfsmaßnahmen dienten bestimmten Teilzielen, aus denen nach und nach die übergeordnete Zielrichtung erkennbar wurde. Erst die nachträgliche Gesamtschau aller zwischen 1884 und 1914 getroffenen agrarpolitischen Maßnahmen läßt erkennen, daß sich aus der zunächst verwirrenden Vielfalt von Vorschlägen und Aktionen schließlich ein recht überschaubares System von Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft ergab.

Neben dem übergeordneten gesamt-wirtschaftspolitischen Hauptziel der allgemeinen Wohlfahrt ²⁾ sind Unterstützung, Schutz und Förderung der Landwirtschaft als spezielles Hauptziel dieser (deshalb auch hier so benannten) protektionistischen Phase anzusehen ³⁾.

Eine derartige Agrarpolitik in einem Land mit relativ hoch entwickelten Gewerbe-, Handels- und Industriezweigen einigermaßen erfolgreich durchzusetzen, kann jedoch nicht allein dem Staat und seinen Organen überlassen bleiben, sondern es bedarf auch einer potenten Interessenvertretung der Landwirtschaft mit wirksamer Sprachrohrfunk-

(1) Vgl. Gruner, E.: 100 Jahre Wirtschaftspolitik. Etappen des Interventionismus in der Schweiz, in: SZVS, 100. Jg. (1964), S. 43; er bezeichnet auch diese Anfänge staatlicher Hilfen als Interventionismus, während hier eine andere Abgrenzung dieses Begriffes verwendet wird; vgl. o.S. 9 f.

(2) Vgl. Art. 2 der Verfassung vom 29.5.1874, a.a.O.,

(3) Vgl. Art. 1 des Landwirtschaftsgesetzes 1893, a.a.O.

tion, um die landwirtschaftlichen Schutz- und Förderungsbegehren zu formulieren und in geeigneter Weise dem Parlament und der Regierung zuzuleiten; sie müssen ausreichend begründet und auch gegenüber der Öffentlichkeit und insbes. gegenüber den anderen Wirtschaftszweigen gerechtfertigt werden.

Hier entwickelte die schweizerische Landwirtschaft nacheinander zwei verschiedene Strategien:

In der ersten Phase benützten die teilweise sehr unterschiedlichen, manchmal sogar gegensätzlichen Interessengruppen innerhalb der Landwirtschaft verschiedene, überregionale Vereinigungen ¹⁾, um jeweils selbständig ihre agrarpolitischen Forderungen zu vertreten. Daraus folgten mehrfach, fast zwangsweise, landwirtschaftsinterne Auseinandersetzungen, die sogar bis ins Parlament getragen wurden.²⁾ Dies hatte dann die ungünstige Wirkung, daß die politischen Kräfte der Landwirtschaft zersplittert und gegenseitig gelähmt wurden, sodaß zunächst keine großen wirtschaftspolitischen (insbes. handels- und zollpolitischen) Erfolge erzielt werden konnten.

Die durch diese Spaltung bedingte relative Schwäche der Landwirtschaft in dieser Phase erforderte darüber hinaus bei wichtigen politischen Aktionen jeweils die Verbündung mit einem oder mehreren anderen Wirtschaftszweigen. So verließ man sich bei dem Verlangen nach Kampfzöllen zunächst noch auf die alte (aus liberaler Zeit stammende) Verbindung mit der Exportindustrie; bei der Forde-

(1) Vgl. Tabelle 11, u.S. 84

(2) Vgl. z.B. die Auseinandersetzung in der B.V. im Jahre 1895 anlässlich der Beratung des schweizerisch-französischen Handelsvertrags, (Amtliches stenografisches Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung V.Jg., 1895, S.476 ff.)

rung nach Schutzzöllen waren dann Binnenindustrie und Kleingewerbe Kampfgenossen. In beiden Fällen aber waren, wie auch meist sonst, die stärkeren Verbündeten auch die Hauptnutznießer, während die Landwirtschaft nur relativ bescheidene Zugeständnisse erhielt ¹⁾. Daraus wurde klar ersichtlich, daß mit diesem System der politischen Vertretung der Landwirtschaft nicht viel zu gewinnen war.

Folgerichtig wurde daher in einer zweiten Entwicklungsphase eine zentrale wirtschaftspolitische Institution der Landwirtschaft geschaffen, der Schweizerische Bauernverband und sein Bauernsekretariat ²⁾. Dieser Verband hat auf Anhieb eine ausreichend breite, gesamtschweizerische Basis gefunden; seine Zielsetzung, "die gemeinsame Vertretung und Wahrung der landwirtschaftlichen Interessen" ³⁾, beinhaltete vor allem zwei zentrale Hauptaufgaben:

- (1) Herstellung des innerlandwirtschaftlichen Interessenausgleichs, d.h. die Ausrichtung der verschiedenen Teilbereiche der Landwirtschaft auf eine gemeinsame Konzeption in allen wichtigen agrarpolitischen Fragen.
- (2) Die wirksame Vertretung und möglichst weitgehende Durchsetzung dieser Konzeptionen gegenüber dem Staat, der übrigen Wirtschaft sowie den Konsumenten.

Als erklärtes Hauptziel aller Aktionen galt dabei der Schutz und die Erhaltung des Bauernstandes, insbesondere seine Teilnahme am ökonomischen und sozialen Fortschritt.⁴⁾

Damit war eine Institution geschaffen, die vom Anfang ihres Bestehens an Hauptinitiator und Motor der schweizerischen Agrarpolitik war und darüber hinaus bald

(1) Vgl. Kupper, W.: a.a.O., S. 72 ff., S. 83 f., S. 104 f. und S. 108 f.

(2) Vgl. o.S. 53

(3) Laur, E.: Artikel "Bauernverband (Schweizerischer)" in: HdSVW, a.a.O., Bd. I, S. 467-471

(4) Vgl. Schmidt, P.H.: a.a.O., S. 203 f.

auch zum offiziell anerkannten, später sogar mit (halb-) staatlichen Funktionen betrauten (Mit-) Träger der Agrarpolitik wurde, während der Staat sich -teilweise- aus der vordersten Front agrar- und wirtschaftspolitischer Aktivität zurückzog und mehr und mehr die Schiedsrichter- bzw. Ausgleichsfunktion zwischen den Zentralverbänden übernahm und vor allem für praktikable Kompromisse Sorge trug.¹⁾ Die Bundesregierung (der B.R.) erarbeitete dann, wenn sie es für angebracht hielt, unter Mitverwendung der vorgelegten Materialien entsprechende Gesetzentwürfe oder sonstige legislative Maßnahmen, wobei die oft einseitig gruppenegoistischen Forderungen auf ein vertretbares Maß reduziert, mit den Interessen anderer Wirtschaftsgruppen abgestimmt und auf die gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen der Regierung ausgerichtet wurden. Das letzte Wort hatten dann die beiden Kammern der B.V. (National- und Ständerat), in denen sich wiederum die verschiedenen wirtschaftspolitischen Interessengruppen formierten. Insgesamt entwickelte sich daraus eine durchaus fungible, teilweise sehr enge und keineswegs (etwa im Sinne eines intriganten Lobbyismus) anrühige, sondern hochoffizielle Kooperation zwischen den wirtschaftlichen Interessenverbänden und den staatlichen Organen³⁾.

(1) Vgl. o.S.53, Fußnote 3 u.o.S.55 f.

(2) Vgl. z.B. die sehr detaillierte Enquête 1902, a.a.O.

(3) Z.B. wurden die Verhandlungen um neue Handelsverträge ab 1902 nicht von staatlichen Beamten oder Diplomaten, sondern durch eine kleine Kommission unter maßgeblicher Mitwirkung des Sekretärs des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und des Bauernsekretärs geführt, wie letzterer sehr eingehend beschreibt in: Schweizerisches Bauernsekretariat (Hrsg.) Ernst Laur..., a.a.O., S.56 u.S.65

Im Bereich der Agrarpolitik ist diese kombinierte Trägerschaft von Staat und Bauernverband (incl. seiner zahlreichen Unter-Gruppierungen) in der Folgezeit nicht nur beibehalten, sondern in Teilbereichen, insbes. während der Krisenzeiten, noch erheblich verstärkt worden. Auf der Basis dieser agrarpolitischen Träger-Kombination und abgeleitet aus deren Hauptzielsetzungen wurde vor allem versucht, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft im Hinblick auf die Lage an den nationalen und internationalen Agrarmärkten zu heben; dazu wurden insbesondere folgende Einzelziel-Mittel-Kombinationen eingesetzt:

(A) Vorwiegend im Bereich der inländischen Agrarpolitik:

(1) Einzelziele:

- (a) Verbesserung der einzelnen landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren;
- (b) Verbesserung der gesamten landwirtschaftlichen Produktionsstruktur;
- (c) Ausbau des landwirtschaftlichen Kredit- und Genossenschaftswesens;
- (d) Senkung der landwirtschaftlichen Produktionskosten;

(2) Instrumente zur Realisierung dieser Ziele:

- (a) Verbesserung der Bodenkreditorganisation¹⁾;
- (b) Ausbau der Viehseuchen- und Lebensmittelpolizei²⁾;
- (c) Zollermäßigungen für importierte landwirtschaftliche Betriebsmittel³⁾;
- (d) das umfangreiche staatliche Subventionssystem⁴⁾, das regelmäßige Unterstützungszahlungen zur Förderung
 - landwirtschaftlicher Bildungseinrichtungen,
 - landwirtschaftlicher Versuchsstationen,

(1) Vgl. Landmann, J.: a.a.O., S. 27 ff.

(2) Vgl. Art. 31, 69 und 69a der schweizerischen Verfassung

(3) Vgl. dazu o.S. 46, Fußnote 4

(4) Vgl. das Landwirtschaftsgesetz 1893, a.a.O.,

- verschiedener Zweige der Tierzucht,
 - landwirtschaftlicher Bodenverbesserungen,
 - der Schädlingsbekämpfung,
 - von Viehlebens-, Viehseuchen- und Hagelversicherungen,
 - landwirtschaftlicher Vereine und Genossenschaften,
 - landwirtschaftlicher Ausstellungen,
 - der landwirtschaftlichen Statistik
- vorsah und damit zum Rückhalt der gesamten künftigen Agrarpolitik wurde.

(B) Vorwiegend im Bereich der Außenhandelspolitik:¹⁾

(1) Einzelziele:

- (a) Erhaltung bzw. Wiedergewinnung landwirtschaftlicher Exportmärkte;
- (b) Schutz innländischer Agrarproduktionszweige vor allzu starker Auslandskonkurrenz auf dem Binnenmarkt.

(2) Instrumente:

- (a) die Kampfzollpolitik,
 - (b) die Schutzzollpolitik,
- wobei Ziel (a) mit Instrument (a) und Ziel (b) mit Instrument (b) korreliert waren.

Daraus wird ersichtlich, daß die schweizerische Agrarpolitik in ihrer (auf die liberale Phase folgenden) protektionistischen Phase keine grundsätzliche Veränderung im Hinblick auf ihre Schwerpunktbereiche vollzogen hat. Denn nach wie vor wurden als agrarpolitische Aktionsgebiete im Binnenbereich die Produktionsförderungs- politik im weitesten Sinne und gegenüber dem Ausland die Zoll- und Handelspolitikeingesetzt. In der Zielsetzung sind jedoch erhebliche Wandlungen, teilweise sogar totale Umkehrungen, eingetreten:

Im Gegensatz zur liberalen Landwirtschaftsförderung wurde

(1) Vgl. dazu die Forderungen des Schweizerischen Bauernverbandes (künftig: S.B.V.) anläßlich der Zollltarifkampagne 1902, in: Enquête 1902, a.a.O.

die Politik zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit nun primär vom Bund betrieben ¹⁾, der seine Leistungen in der Regel davon abhängig machte, daß die mit der Ausführung betrauten Kantone, Gemeinden oder landwirtschaftlichen Verbände paritätische Finanzleistungen erbrachten, ²⁾ daß sie aber zumindest ihre bisherigen Leistungen aufrechterhielten ³⁾.

Auf diese Weise regte der Bund den Wettstreit der ausführenden Organe in den einzelnen Kantonen an und erreichte damit gleichzeitig eine indirekte zentrale Steuerung der durchgeführten Maßnahmen. Über die bisher geübte allgemeine Förderung der Landwirtschaft hinaus konnte der Bund nun durch Schwerpunktbildung in seiner Subventionspolitik auf einzelne Zweige der Landwirtschaft und ihre speziellen Produktionsfaktoren stärkeren Einfluß nehmen, damit aber auch auf die Produktionsstruktur.

Dabei legte er besonderen Wert auf die Anregung und den Ausbau der genossenschaftlichen Selbsthilfe, um durch das Zusammenwirken aller Beteiligten - Staat, Kantone, landwirtschaftliche Vereine und Genossenschaften, einzelne Landwirte - eine Senkung der landwirtschaftlichen Produktionskosten und/oder die angestrebte generelle Erhöhung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft zu erreichen.

Diese Subventionspolitik wurde ergänzt durch einen Ausbau der Bodenkreditorganisation und die schon in den Bereich der Außenhandelspolitik hinüberspielenden Mittel der Zollermäßigung auf importierte Produktionsmittel und der Viehseuchen- und lebensmittelpolizeilichen Überwachung des Außenhandels, (die nicht selten als verkapptes handelspolitisches Instrumente eingesetzt wurde, um insbesondere unerwünscht hohe Vieh- und Fleischimporte zu bremsen). ⁴⁾

(1) Vgl. das Landwirtschaftsgesetz 1893, a.a.O.

(2) Vgl. ebd., z.B. Art. 5, Ziffer 2 (für die Förderung der Tierzucht) und Art. 9, litt. b (für Bodenverbesserungen)

(3) Vgl. ebd., Art. 20

(4) Vgl. dazu und zur Entwicklung des gesamten Subventionswesens den ausführlichen Bericht von Anderegg, F.: Die Hebung der gesamten schweizerischen Landeskultur durch den Bund und die Förderung der Alpwirtschaft durch die Kantone in den Jahren 1874-1898, in: SZVS, 37. Jg. (1901), S. 59-155

Auf dem Gebiet der eigentlichen Außenhandelspolitik lag der zweite Schwerpunkt der Agrarpolitik, und hier hatten die schweizerischen Agrarpolitiker einen weitgehenden Stellungswechsel vorgenommen:

Im Gegensatz zur früher vertretenen einseitigen Freihandelspolitik wurde nun aus der Landwirtschaft die Forderung nach Kampf- und bald auch nach Schutzzöllen erhoben.

Die Kampfzollpolitik war darauf ausgerichtet, die von den Handelspartnerländern aufgerichteten Zollschränken im Wege der Verhandlungen (im Extremfall auch durch "Zollkriege"¹⁾) aufzubrechen und möglichst weitgehend abzubauen, um die Exportmärkte zu erhalten bzw. wiederzugewinnen²⁾. Hierbei ging man grundsätzlich davon aus, daß der Freihandel immer noch das günstigste Handelssystem wäre, das jedoch durch den zunehmenden Zollprotektionsismus der anderen Länder zerstört worden war und nunmehr durch die Aushandlung bilateraler Handelsverträge soweit wie möglich wieder hergestellt werden sollte³⁾. Als

-
- (1) Z.B. der langwierige Zollkrieg mit Frankreich von 1893-1895, vgl. die Einzelheiten bei Schmidt, P.H.: a.a.O., S. 176 ff.
 - (2) Vgl. die entsprechenden Forderungen der schweizerischen Landwirtschaft, in: Enquête 1902.
 - (3) So betont z.B. die 'Gesellschaft Schweizerischer Landwirte' in ihrer Eingabe an den Bundesrat von 1886 ihre "Überzeugung, daß unter den Bedingungen allseitig freien Verkehrs alle Produktionszweige der Schweiz, die landwirtschaftlichen wie industriellen und gewerblichen, keines Schutzzolles bedürfen, sondern auf dem eigenen wie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig wären..."; da jedoch zu dieser Zeit das Freihandelsprinzip nicht mehr die Grundlage des internationalen Warenaustausches war, verlangt die Gesellschaft die Kündigung der reinen Meistbegünstigungsverträge und den Abschluß neuer, bilateraler Handelstarifverträge, durch die eher gegenseitige Vergünstigungen erzielt werden könnten; widerspenstige Handelspartner sollten durch das Druckmittel eines Kampfkartells im Zolllarifgesetz, der die Drohung vierfach erhöhter Generalzolllarifansätze für den Fall zollpolitischer Kontroversen vorsah, zugänglicher gemacht werden. Vgl. die Eingabe der Gesellschaft Schweizerischer Landwirte an die Bundesversammlung, abgedruckt in: Schweizerische landwirtschaftliche Zeitschrift, Jg. 1886, S. 5 ff.

Hauptinstrument dienten dabei möglichst hohe General-Zolltarifansätze, die dann in den Verhandlungen Zug um Zug gegen entsprechende Zugeständnisse der Vertragspartner reduziert werden sollten, um zu einem für beide Teile tragbaren Konventionalzolltarif zu gelangen.

Fast gleichzeitig jedoch wurden auch die ersten Forderungen nach Schutzzöllen erhoben, d.h. nach Zolltarifansätzen, die dauernd bestehen bleiben sollten, um bestimmten Zweigen der Landwirtschaft eine gesicherte Existenz zu gewährleisten ¹⁾. Dabei wurden nicht nur der allgemeine Schutz der landwirtschaftlichen Produktion, sondern auch bestimmte Veränderungen der Produktionsstruktur angestrebt, um die schweizerische Landwirtschaft den geänderten Welthandelsbedingungen besser anzupassen. Durch entsprechende Zollforderungen ²⁾ sollten insbesondere

- Der inländische Markt für Molkereiprodukte (vor allem für Käse und Butter) von der ausländischen Konkurrenz stärker abgesichert werden;
- Die sehr stark entwickelte Milchproduktion insgesamt etwas eingeschränkt werden, um den Angebotsdruck auf dem Binnen- und Exportmarkt zu verringern und gleichzeitig die bisher (im Freihandelssystem aus Gründen der komparativen Kostennachteile) vernachlässigte Viehmast (Rindvieh- und Schweinemast) stärker zu entwickeln;
- Das inländische Müllereigewerbe sollte durch einen Mehlszoll geschützt und gleichzeitig die Produktion von als Viehfutter verwendbaren Nebenprodukten (insbesondere Kleie) erhalten werden, da diese in zunehmendem Maße für die Viehmast benötigt wurden.
- Durch einen höheren Weinszoll wollte der westschweizerische Weinbau mehr Schutz gegen die italienische und

(1) Vgl. die verschiedenen Zolleingaben von 1889, zusammengestellt in Tabelle 11, Spalten 2-5, u.S. 84

(2) Z.B. verlangt die Gesellschaft Schweizerischer Landwirte in der genannten Eingabe, die grundsätzlich eine forcierte Kampfzollpolitik forderte, zugleich auch eine Reihe von Zollerhöhungen mit eindeutig schutzzöllnerischem Charakter (insbes. für Butter, Mehl, Käse, Rindvieh und Schweine), die dann auch voll in den Zolltarifentwurf des Bundesrates von 1886 übernommen wurden; vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 18.11.1886 betreffend Abänderung des Zolltarifs vom 26. Juni 1884. B.Bl. III. 1886. S. 1045 ff.

spanische Konkurrenz erhalten, und insbesondere der Absatz des sog. 'Kunstweines' sollte durch eine hohe Zollbelastung erschwert werden.

Insgesamt wurde auf diese Weise im Bereich der Agrarpolitik eine gemischte Strategie der Zoll- und Handelspolitik entwickelt, d.h. eine kombinierte Kampf- und Schutzzollpolitik, die soweit wie möglich im Wege der Kampf- und Verhandlungsstrategie Handelserleichterungen zu erreichen versuchte. Das Maß der beibehaltenen Schutzzölle war letztlich davon abhängig, wie weit die Partnerländer in den Verhandlungen den schweizerischen Wünschen nach Handelserleichterungen entgegenzukommen bereit waren ¹⁾.

Der evolutorische Prozess, der Schritt für Schritt die Entwicklung eines Agrarpflege- und Schutzsystems mit den Schwerpunktbereichen Subventionspolitik im Innern und Kampf- und Schutzzollpolitik nach Außen brachte, führte (wie schon anfangs dieses Abschnitts ausgeführt) erst allmählich zum Bewußtwerden der übergeordneten Zielsetzungen bei den Trägern dieser Agrarpolitik. Insbesondere beim Bauernverband komprimierten sich die anfänglich sehr vagen Zielvorstellungen ²⁾ mit zunehmender praktischer Erfahrung, und erst am Ende dieser Periode (1914) wurde eine konkrete und klar umrissene Zielaussage formuliert, die eigentlich schon die gesamte Periode - wenn auch nicht so klar - mit geprägt hatte, nämlich die Forderung nach voll kostendeckenden Agrarproduzentenpreisen:

"Was wir fordern, das sind Preise, die dem Schweizerbauer und seinen mitarbeitenden Familienmitgliedern für

(1) Denn "in dem Masse, in dem andere Länder uns Absatzgebiete abschneiden, in dem Masse sind wir zur Wahrung unserer wirtschaftlichen Selbständigkeit gezwungen, auf dem einheimischen Markt Ersatz zu suchen", stellt die Gesellschaft Schweizerischer Landwirte in ihrer Eingabe an das Handels- und Landwirtschaftsdepartement von 1887 fest, abgedruckt im "Schweizerischen landwirtschaftlichen Zentralblatt", Jg. 1887, Nr. 25

(2) Vgl. Laur, E.: Artikel "Bauernbewegung", a.a.O., S. 462

die volle Arbeitsleistung eines Mannes einen Knechtenlohn von vielleicht 500 bis 600 Franken im Jahr, nebst Kost und Logis (zusammen 1000 bis 1200 Franken) und 4% Zins für sein Vermögen sichern."1)

Diese klare Zielvorstellung, die faktisch eine einfache Art von Einkommensparität impliziert, konnte anhand der inzwischen bei einigen ausgewählten Betrieben eingeführten laufenden Rentabilitätserhebungen kontrolliert werden, und sie blieb künftig eine der wichtigen agrarpolitischen Zielvorstellungen.

(1) Vgl. die Enquête des S.B.S. zur Vorbereitung der Handelsverträge für 1918, Teile I bis IV, Brugg 1913-1918, hier: Teil III, S. 7 (künftig zitiert: Enquête 1914); vgl. auch Laur, E.: Die Landwirtschaft der Schweizer Bauern, Bern 1948, S. 110

III. Anwendung und Wirkung der Instrumente

Der Schwerpunkt der agrarpolitischen Aktivitäten im Binnenbereich lag eindeutig auf dem Gebiet des Subventionswesens, und naturgemäß ist eine exakte Messung der speziellen Wirkungen von einzelnen Subventionsleistungen in der Regel nicht möglich ¹⁾. Dennoch kann aus der Entwicklung des Subventionsaufwandes und seiner Zielrichtung einerseits und aus den Veränderungen bestimmter statistischer Kennziffern in diesen Zielbereichen andererseits tendenziell auf den Wirkungsprozeß geschlossen werden, selbst wenn, wie in dem hier vorliegenden Fall, die statistischen Unterlagen aus dieser Zeit nicht vollständig sind.

Zunächst soll die Entwicklung der landwirtschaftlichen Subventionsaufwendungen des Bundes und ihre Verteilung auf die verschiedenen Förderungsgebiete aufgezeigt werden; da in der Regel die Kantone gleich hohe Aufwendungen erbringen mußten, kann (und muß, schon aus Raumgründen) auf die Darstellung der kantonalen Leistungen verzichtet werden.

Aus der Zusammenstellung in Tabelle 5 (vgl. Seite 71) ist die Gesamtentwicklung der Agrarsubventionen der Schweiz zu ersehen, insbesondere ihre Ansatz- und Schwerpunkte; im folgenden sollen daher, soweit dies die statistischen Quellen erlauben, die wichtigsten Wirkungen dieser agrarpolitischen Maßnahmen wenigstens tendenziell aufgezeigt werden.

Die Förderung von landwirtschaftlichen Bodenverbesserungen durch den Bund entwickelte sich in dem behandelten Zeitabschnitt aus sehr bescheidenen Anfängen zum weit-aus aufwendigsten Einzel-Subventionsgebiet überhaupt ²⁾. Ziel war die Verbesserung des Produktionsfaktors Boden durch "technische Maßnahmen, durch die der Ertrag des

(1) "Die Möglichkeit, die Wirkungen der Subventionen ziffernmäßig festzustellen, besteht nicht", wird auch festgestellt von Landmann, J.: a.a.O., S. 26

(2) Vgl. Tabelle 5, Spalte 1

Tabelle 5
Subventionen des Bundes an die Landwirtschaft (1885 - 1913)
(in 1000 sfr)

Jahr	Boden- ver- besse- rungen	Reb- bau	Schäd- lings- kämpf- ung	Hagel- be- schädi- gung	Vieh- versi- cherung	Pferde- Zucht	Rindvieh- haltung Milchver- wertung	Kleinvieh- o. Geflügel und Bienen- haltung	Vieh- seuchen- bekämpfung	Vereine und Ausstellungen	Sonstiges	Landw. Ausbil- dung	Gesamt- aufwand	Jahr
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	0
1885	1	-	43	-	-	59	53	-	1	48	-	24	229	1885
1887	1	-	67	-	-	49	100	-	115	148	-	58	538	1887
1889	20	-	80	-	-	87	155	-	121	53	5	93	614	1889
1891	30	-	64	50	-	185	191	-	142	55	5	131	853	1891
1893	130	-	56	84	-	181	236	11	142	80	10	183	1.113	1893
1895	184	-	131	106	-	293	363	18	136	222	16	169	1.644	1895
1897	226	-	113	122	130	499	369	18	140	60	12	210	1.899	1897
1899	300	-	147	132	177	696	400	24	140	79	17	230	2.342	1899
1901	412	-	153	135	252	578	421	21	149	81	13	248	2.442	1901
1903	600	-	86	157	330	418	421	24	152	252	18	234	2.692	1903
1905	500	-	125	166	463	473	514	30	149	98	20	268	2.806	1905
1907	625	-	185	164	640	490	550	36	172	98	15	279	3.254	1907
1909	900	237	174	177	763	491	590	38	220	110	14	296	4.010	1909
1911	1.500	115	318	232	841	160	615	43	228	110	12	310	4.484	1911
1913	1.164	251	223	217	989	167	586	60	251	191	-	331	4.430	1913

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 378 ff.

Bodens erhalten oder gesteigert und seine Ausnutzung erleichtert werden "¹⁾ sollte, was angesichts der für die Landwirtschaft teilweise sehr ungünstigen topographischen Verhältnisse in der Schweiz verständlicherweise eine wichtige Hilfsmaßnahme war.

Ein Überblick über die Relationen von Gesamtaufwand und Subventionen (I), über Zahl, Art und jeweilige Kosten der durchgeführten Projekte (II) sowie über deren quantitative Wirkungen (III) soll die Entwicklung und Bedeutung dieses produktionsförderungspolitischen Maßnahmenbereichs aufzeigen(vgl. dazu Tabelle 6).

Damit wurde also in immer größerem Umfange ein Maßnahmenbereich gefördert, der zugleich die Einzelziele der

- Verbesserung der einzelnen landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren,
- Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur insgesamt,
- Senkung der landwirtschaftlichen Produktionskosten zu realisieren versprach und der damit in hohem Maße geeignet erschien, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft zu erhöhen.

Neben diesen produktionsfördernden Maßnahmen wurden auch eine Reihe von Subventionen eingeführt, die bei einigen pflanzlichen Produktionszweigen die Bauern gegen Witterungs- und Schädlingseinflüsse sichern und schützen sollten. Dazu zählen neben den Zuschüssen zur Hagelversicherung²⁾ vor allem die Hilfszahlungen zur Bekämpfung von pflanzlichen Schädlingen, insbesondere im Obst- und Weinbau;³⁾ dieser hatte durch Schädlinge besonders große Einbussen erlitten, die Rebflächen waren von 1894 bis 1913 von 31.553 ha auf 22.346 ha zurückgegangen⁴⁾, sodaß dieser Produktionszweig in seinem Bestand gefährdet erschien.

(1) Vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.31

(2) Vgl. Tabelle 5, Spalte 4

(3) Im Obstbau traten vor allem die Blutlaus und die San-José-Schildlaus auf, im Weinbau die Reblaus und der sog. "falsche Mehltau"; vgl. dazu im einzelnen Schmid, A.: a.a.O., S.81 ff. und Tabelle 5, Spalte 3

(4) Vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.154 f.

Tabelle 6

Mit Bundessubventionen durchgeführte Bodenverbesserungen

I. Subventionsberechtigte Kosten und ihre Deckung (in sfr.):

Jahre	Zahl der Projekte	Subventionsberechtigte Kosten	Geleistete Subventionen von			Anteil der Grundbesitzer
			Bund	Kantonen	Bezirk, Gemeinde, Korporationen	Insgesamt
1887	4	104.448	18.145	25.318	10.900	54.363
1896	118	490.110	118.147	103.421	14.077	235.645
1905	325	1.465.419	392.286	324.593	82.461	799.340
1914	374	3.560.159	844.243	710.680	298.941	1.853.864

II. Art der durchgeführten Maßnahmen und die darauf entfallenden subventionsberechtigten Kosten (in 1000 sfr.):

Jahre	Arten:	Entwässerungen	Bachkorrekturen	Bewässerungen	Bewässerungsnähe	Güterzusammenlegungen	Urbanisierungen	Straßen, Wege	Wasserversorgung	Seilbahnen	Einfriedungen	Alpgebäude	Dünger-Anlagen	Weinbergeinrichtungen	Insgesamt
1886-1894	Proj. Zahl: 123 Kosten: 585	13	9	31	2	19	54	43	23	-	16	94	-	-	396
1895-1904	Proj. Zahl: 727 Kosten: 4.487	78	31	31	13	204	152	172	36	-	18	393	-	-	1.682
1905-1914	Proj. Zahl: 1.051 Kosten: 9.090	25	253	70	8	51	398	331	397	2	91	343	27	7	2.438
		338	230	49	230	649	1.290	1.615	600	9	146	1.761	19	-	11.397
		791	527	45	7	88	407	484	735	30	94	614	243	60	3.932
						2.523	1.448	5.840	2.072	123	235	4.517	246	265	27.722

III. Umfang der durchgeführten Maßnahmen:

Jahre	Arten u. Maße	ha	m	ha	m	ha	ha	m	m	m	m	m ²	m ³
1886-1894		2.340	12.989	160	3.081	1.024	949	68.878	13.654	-	6.498	12.949	-
1895-1904		7.527	33.216	7.362	20.675	1.753	4.816	481.980	210.787	242	41.030	48.681	607
1905-1914		10.828	58.903	6.449	9.871	8.498	2.841	770.799	504.361	69.162	63.948	89.809	5.325

- = Null

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 32 ff.

Daher wurden schließlich auch erhebliche Zuschüsse zur Neubepflanzung der Weinberge mit reblausresistenten Reben geleistet ¹⁾.

Darüberhinaus übernahm der Bund mehrere landwirtschaftliche Versuchs- und Untersuchungsanstalten von den Kantonen in eigene Regie, die zunächst

- (a) drei agrikulturchemische Anstalten,
- (b) zwei Samenuntersuchungs- und Versuchsanstalten,
- (c) eine Versuchsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau sowie
- (d) eine milchwirtschaftliche und bakteriologische Anstalt

umfassten ²⁾ und neben Forschungsarbeiten zunehmend eine wissenschaftlich fundierte Auskunfts- und Beratungstätigkeit für die praktischen Landwirte entwickelten (inclusive der Untersuchung und Kontrolle landwirtschaftlicher Hilfsstoffe) ³⁾.

Der finanzielle Aufwand des Bundes für diese Anstalten ermäßigte sich durch ihre nicht unerheblichen Einkünfte und entwickelte sich wie folgt:

Bundeszuschüsse an landwirtschaftliche
Versuchs- und Untersuchungsanstalten
(in 1000 sfr.)

Jahr	1898	1903	1908	1913
Zuschußbedarf	174	337	337	432

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 376

(1) Vgl. Tabelle 5, Spalte 2

(2) ad(a): ab 1.8.1897 in Bern-Liebefeld und Lausanne,
ab 1.1.1898 auch in Zürich vom Bund betrieben (vorher kantonal);

ad(b): in Zürich-Oerlikon ab 1.1.1898, in Lausanne
ab 1.2.1898

ad(c): ab 1.9.1902 in Wädenswil

ad(d): ab 1.1.1899 in Bern-Liebefeld

(3) Vgl. dazu Benédicte, J.J.: Das landwirtschaftliche Beratungswesen in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz, Diss. Freiburg/Breisgau 1954, S. 209 ff.; gesetzliche Grundlage dieser Aktionen war Artikel 4 des Landwirtschaftsgesetzes 1893, darauf fußend der B.B. vom 26.3.1897 betr. die landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten (A.S., N.F. 16.209) sowie der B.R.B. vom 30.10.1900 betr. die Organisation und die Beamten der schweizerischen landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten (A.S., N.F. 18.251)

Hier war also ein Instrument zur Förderung der Agrarproduktion entwickelt worden, das von Anfang an einen sehr breiten Wirkungsbereich hatte, das als wichtiger Teil des landwirtschaftlichen Beratungswesens¹⁾ bis auf den heutigen Tag weitergeführt und entwickelt wurde.

Aber nicht nur die pflanzliche Produktion, sondern auch die an Bedeutung alle anderen Landwirtschafts-Zweige überragende Milchwirtschaft wurde durch eine solche Bundesanstalt (vgl. oben (d)) gefördert, und insgesamt stellte die Förderung der verschiedenen Tierhaltungszweige einen weiteren Schwerpunkt der schweizerischen Landwirtschafts-Förderungspolitik dar. Neben der Viehseuchenbekämpfung²⁾ und deren folgerichtiger Ergänzung durch Viehseuchen- und Viehlebensversicherungen³⁾ wurde vor allem die dominierende Rindviehhaltung durch erhebliche Subventionen gefördert⁴⁾. Die Hilfe für die Pferdezucht (Tabelle 5, Spalte 6) erfolgte anfangs vor allem unter militärischen Gesichtspunkten⁵⁾, während

-
- (1) Vgl. zum gesamten Komplex der landwirtschaftlichen Beratung die o.g. Untersuchung von J.J. Benédict.
 - (2) Vgl. Tabelle 5, Spalte 9 sowie Anderegg, F.: Die Hebung der gesamten Landeskultur..., a.a.O., S. 59 ff. und S. 98
 - (3) Vgl. Schmid, A.: a.a.O., S. 84 ff. sowie Tabelle 5, Spalte 5; vgl. außerdem die sehr ausführliche Darstellung von Anderegg, F.: Artikel "Versicherungswesen, Viehversicherung" in: HdSVW, a.a.O., Bd. III, S. 1304 ff.
 - (4) Vgl. Tabelle 5, Spalte 7, und die Untersuchung der Förderung der Rindviehhaltung durch Bund und Kantone von Rehsteiner, D.: Die staatlichen Maßnahmen zur Förderung der Rindviehzucht in der Schweiz, Diss. Zürich 1910
 - (5) Schon durch B.B. vom 22.7.1868 wurden die ersten Bundeshilfen für die Pferdezucht bewilligt, allerdings nur zwecks Zucht eines schweizerischen Kavalleriepferdes. Erst viel später wurde als Zuchtziel auch ein Artilleriepferd (d.h. ein Zugpferd) anerkannt; jedoch hatte inzwischen auch die zunehmende landwirtschaftliche Maschinenarbeit (mit Pferdebeanspruchung) zu einer erheblichen Nachfragesteigerung für diese zweite Pferdeart geführt; vgl. Schmid, A.: a.a.O., S. 48 f.

Tabelle 7

Die Entwicklung der Viehbestände in der Schweiz (1876 - 1911)

Tierart: Viehzählungs- Jahre	Pferdegeschlecht				Rindvieh				Schweine			Schafe	Ziegen	Ungerechnet in Großvieh- einheiten)	
	Hirfe	Maultiere	Geel	Insgesamt	Davon:		Insgesamt	Insgesamt	Mutterschweine	Davon: Mastschweine	Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt	
					Kühe	Zuchtstiere									Ochsen
1876	100.988	3.145	2.113	1.035.856	592.413	10.324	52.736	334.507	30.801	.	367.549	396.001	1.226.337		
1886	98.662	2.742	2.046	1.212.538	663.102	18.391	58.322	394.917	36.551	.	341.804	416.323	1.363.044		
1896	108.769	3.125	1.740	1.306.696	688.052	22.270	63.074	566.974	54.363	.	271.901	415.817	1.484.574		
1901	124.896	3.077	1.789	1.340.375	739.922	19.911	51.162	555.261	53.626	.	219.438	354.634	1.532.657		
1906	135.372	3.153	1.679	1.498.144	785.950	25.716	62.041	548.970	50.030	167.698	209.997	362.117	1.655.177		
1911	144.128	3.151	1.566	1.443.483	796.909	26.207	40.863	570.226	55.905	209.890	161.414	341.296	1.640.297		

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 200 ff.

1) Die Umrechnung erfolgte nach der Skala des Eidgenössischen Statistischen Amtes von 1931, berechnet und dargestellt bei Brugger, H. ebd., S. 204

. = keine Angaben

Kleinvieh-, Geflügel- und Bienenzucht nicht nur als Ergänzung zur Großviehzucht, sondern auch als Haupt-Erwerbszweige (insbesondere für die zahlreichen Kleinbauern) gefördert wurden.¹⁾

Der Erfolg dieser vielfältigen Hilfen an die Tierzüchter kann wohl am besten anhand einer Übersicht über die Bestandsentwicklungen abgelesen werden (vgl. dazu Tabelle 7). Neben den Viehbestandszahlen sollen noch einige wenige Produktionsziffern der wichtigsten viehwirtschaftlichen Erzeugnisse, nämlich Milch und Fleisch, den Überblick vervollständigen:

Tabelle 8

Die Entwicklung der Milch- und Fleischproduktion in der Schweiz (1886 - 1911)

<u>I. Milchproduktion</u> (1000 dz)	1886	1896	1911
<u>Gesamtproduktion</u>	16.000	17.565	23.400
<u>Verwertung:</u>			
Trinkmilch :	7.670	7.900	9.392
Aufzucht und Verfütterung:	2.640	2.910	4.200
Technische Verarbeitung:	5.671	6.734	9.656
Frischmilch- ausfuhr :	19	21	152
<u>II. Fleischproduktion</u> (dz)			
Rindfleisch :	592.347	775.518	841.134
Schweinefleisch:	.	503.220	608.550

Quellen: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 257 ff.
und Howald, O.: Die schweizerische Landwirtschaft
auf dem Weltmarkte, in: SZVS, 67. Jg., Bern 1931,
S. 202

(1) Vgl. Tabelle 5, Spalte 8 sowie Schmid, A.: a.a.O.,
S. 62 ff.

Die hier zusammengestellten Ergebnisse vermitteln einige durchaus bemerkenswerte Erkenntnisse:

Sie zeigen zunächst sehr deutlich die überragende Bedeutung der Rindvieh-, insbesondere der Milchkuhhaltung.

Auch die Zuchttierhaltung zeigt als Quelle der Bestandsauffrischung und -ausweitung adäquate Bestandszunahmen, wogegen die Zahl der (Mast-) Ochsen keine generelle Aufwärtsentwicklung ausweist.

Daß diese Entwicklung durch die zunehmenden Subventionen gestützt wurde, dürfte kaum zu bezweifeln sein. Dabei ist jedoch fraglich, ob in einer Krisensituation wie der damaligen solche Produktionsförderungsmaßnahmen sinnvoll sind; nach der Normalisierung der Handelsbeziehungen (etwa ab 1905) wurde die Situation an den Agrarmärkten dann wieder so günstig, daß sich dieses Problem von selbst erledigte.

Es kann zunächst eine erhebliche Bestands- und Produktionsausweitung in fast allen tierischen Produktionsbereichen festgestellt werden, die, wenn auch nicht exakt messbar, durch die staatliche Subventionierung begünstigt und in den festgestellten Ausmaßen wohl erst ermöglicht wurde.

Ebenfalls durch die Wirtschafts- und Agrarkrise stark angeregt wurde die Entwicklung des landwirtschaftlichen Vereins- und Genossenschaftswesens. Die zunehmende Unübersichtlichkeit der Markt- und Preisentwicklungen veranlaßte die einzelnen Landwirte in steigendem Maße zu örtlichen und auch überörtlichen Zusammenschlüssen in Vereinen und Genossenschaften. Diese Bewegung sowie die Propagierung ihrer Erfolge auf landwirtschaftlichen Ausstellungen förderte der Bund mit recht erheblichen Bei-

tragen,¹⁾ daß im Jahr 1910 6.231 örtliche landwirtschaftliche Vereinigungen gezählt werden konnten ²⁾.

Die wichtigsten Untergruppen davon waren:

- 2.785 Milchverwertungs-und-Verkaufsgenossenschaften,
- 913 Rindviehzuchtgenossenschaften,
- 557 landw.Bezugs-und Absatzgenossenschaften,
- 133 Dreschgenossenschaften,
- 118 Obst- und Weinbaugenossenschaften.

Damit wurden strukturelle Verbesserungen und Rationalisierungseffekte in den Bereichen Beschaffung, Produktion, Produktionsverwertung und Absatz erzielt, die ganz im Sinne der genannten Ziele lagen; vor allem aber wurde dadurch die Stellung der Produzenten an Beschaffungs- und Absatzmärkten erheblich verbessert, d.h. sie erlangten mehr Marktübersicht.

Diese Entwicklung wurde ergänzt durch den Ausbau des Systems der öffentlichen Bodenkreditorganisationen, die sich außerdem verstärkt auf die Kreditbedürfnisse der Landwirtschaft einstellten ³⁾. Damit konnte die Beschaffung des Produktionsfaktors Kapital weiter verbessert werden.

Schließlich wurden auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Aus- und Fortbildung in zunehmendem Maße Subventionen des Bundes bezahlt ⁴⁾, die auch eine entsprechende Zunahme der Schüler brachten:

(1) Vgl. Tabelle 5, Spalte 10

(2) 1910 führte das S.B.S. erstmals eine umfassende Zählung durch, und ermittelte diese Zahlen; vgl. Mitteilungen des S.B.S. Nr.44, Brugg 1910

(3) Vgl. dazu Landmann, J.: a.a.O., S.27 ff; zu den 1875 bestehenden 15 öffentlichen Bodenkreditorganisationen kamen in der eigentlichen Krisenzeit von 1876-1895 weitere 10 Institute hinzu, nach 1895 dann nochmals vier.

(4) Vgl. Tabelle 5, Spalte 12

Tabelle 9

Entwicklung der Schülerzahlen an den landwirtschaftlichen
Schulen, Spezialschulen und Haushaltsschulen (1885 - 1913)

Jahre	Jahresschulen		Winterschulen		Obst-, Wein-, Garten- bauschulen		Molkereischulen		Haushalts- schulen	
	Schulen	Schüler	Schulen	Schüler	Schulen	Schüler	Schulen	Schüler	Schulen	Schüler
1885	3	118	2	17	-	-	-	-	-	-
1890	3	121	3	116	1	32	4	28	-	-
1895	4	139	4	206	4	93	4	46	-	-
1900	4	124	10	406	4	76	3	55	-	-
1905	4	157	12	636	4	75	3	65	-	-
1910	4	178	17	874	2	44	3	96	1	46
1913	4	195	20	1.036	2	78	3	89	1	60

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 17

Damit wurde insbesondere die qualitative Verbesserung des Produktionsfaktors Arbeit angestrebt, die auch mit staatlicher Hilfe erreicht wurde. Allerdings kann auf diesem Sektor ebenfalls keine direkte Messung des Nutzens der aufgewendeten Beträge vorgenommen werden; jedoch kann eine erhebliche produktions- und rentabilitätsfördernde Wirkung unterstellt werden, da diese Schulen fast für die ganze Breite des landwirtschaftlichen Tätigkeitsbereiches eine Verbesserung der technischen und ökonomischen Methoden bewirken. Darüberhinaus dürfte diesen Ausbildungsmaßnahmen eine nicht unerhebliche Multiplikatorwirkung zuzumessen sein, da die Schüler in der Regel die erworbenen Kenntnisse im örtlichen und insbesondere nachbarlichen Bereich (gewollt oder ungewollt) weiterverbreiten ¹⁾.

Als indirekte Subvention für die Landwirtschaft kann schließlich noch die fast völlige Befreiung landwirtschaftlicher Hilfsstoffe von Einfuhrzöllen angesehen werden. Die meisten natürlichen und chemischen Düngstoffe, Sämereien, Pflanzen, Streumittel und Futtermittel blieben völlig unbelastet. Das erbrachte in den betroffenen Betrieben eine Senkung der Einstandskosten auf das (Weltmarkt-) Mindestmaß. ²⁾ Nicht zuletzt daraus resultierten teilweise recht erhebliche Zunahmen bei den Importen von Düngemitteln, Kraftfutter sowie Heu und Stroh.

(1) Vgl. dazu die detaillierten Ausführungen von Krämer, H.: Artikel "Landwirtschaftliches Schul- und Bildungswesen", in: HdSVW, a.a.O., Bd. II, S. 867 ff.

(2) Vgl. dazu die einzelnen Ansätze z.B. im Zollltarif von 1902, a.a.O.

Tabelle 10

Einfuhren von Düngemitteln, Kraftfutter, Heu und Stroh
(1885 - 1913)

Gesamt- importe (100 t)	1885	1890	1895	1900	1905	1910	1913
Dünger	304,1	359,8	573,7	803,4	920,0	1083,5	1291,9
Kraft- futter	350,3	210,2	364,7	439,8	556,1	1034,6	1075,2
Heu u. Stroh	225,9	267,7	257,5	609,7	801,0	1117,7	1461,3

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.42 f.
und S. 52 f.

Dies wiederum beweist eine starke Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion in allen wichtigen Bereichen und macht deutliche Auswirkungen auf den Rohertrag und auch (in Abhängigkeit von den Preisentwicklungen) auf die Rentabilität der Landwirtschaft wahrscheinlich.

Bevor aber darauf eingegangen wird, ist noch der zweite Haupteinflußbereich der Agrar- (markt-) politik in dieser protektionistischen Periode zu untersuchen, der Außenhandelsbereich. Hier lag neben dem Subventionswesen im Binnenbereich der zweite zentrale Aktionsschwerpunkt der schweizerischen Agrarpolitik, und erst aus dem Zusammenwirken von beiden ergibt sich als Resultante das tatsächliche Geschehen auf den Agrarmärkten.

Wie oben dargestellt, verfolgte die Schweiz eine gemischte Kampf- und Schutzzollpolitik, deren Ausmaß am besten

aus der Entwicklung der Zollansätze für die wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte zu ersehen ist; ihre Entwicklung und die Vorstellungen verschiedener Verbände dazu sind in Tabelle 11 zusammengestellt worden. Diese Tabelle gibt einen erschöpfenden Überblick über die Entwicklung der schweizerischen Zollpolitik als Mittel der Agrarpolitik für die Zeit von 1887 bis 1914. Sie stellt jeweils die durch die gesetzgebenden Organe aufgestellten Generaltarife den aus den Handelsverträgen hervorgehenden Konventionaltarifen (d.h. den praktisch angewandten 'Gebrauchstarifen') gegenüber und zeigt darüberhinaus die zollpolitischen Vorstellungen der landwirtschaftlichen Interessenverbände jeweils vor den Tarifrevisionen (von 1891 und 1902).

Die Auswirkungen der Kampfzollpolitik werden deutlich sichtbar aus den Differenzen zwischen General- und Konventionaltarifansätzen, denn diese Spanne wurde jeweils in den verschiedenen Verhandlungen 'geopfert'.¹⁾ Der Schutzzollpolitik dagegen ist zuzurechnen, was in den Konventionaltarifen jeweils an Zollerhöhungen gegenüber dem vorher gültigen Konventionaltarif erhalten blieb²⁾. Schließlich kann aus dem Vergleich der Konventionaltarife mit den von den landwirtschaftlichen Verbänden beantragten Zollansätzen geschlossen werden, wieweit die (zunehmend schutzzöllnerischen) landwirtschaftlichen Vorstellungen durchgesetzt werden konnten.

Da jedoch die ökonomische Bedeutung der verschiedenen Posten sehr unterschiedlich zu bewerten ist, soll hier noch zusätzlich für die wichtigsten Produktgruppen die Entwicklung der Ein- und Ausfuhrmengen dargestellt werden, um die mengenmäßigen Auswirkungen dieser Agraraußenhandelspolitik zu erfassen (vgl. Tabelle 12).

(1) Hier sind jeweils die Spalten 1 und 2, 7 und 8 sowie 10 und 11 zu vergleichen.

(2) Hier müssen die Spalten 2, 8 und 11 einander gegenübergestellt werden.

[illegible]

Obst, gedörrt oder getrocknet	1,50	1,50	12,-	12,-	-	12,-	2,-	15,-	15,-	25,-	oder entsteint)
Rosinen	25,-	25,-	30,-	45,-	30,-	20,-	20,-	50,-	50,-	50,-	10,- Weizen, Roggen
Getreide, Mais, Reis, Hülsenfrüchte (nicht geschält oder geschrotet)	0,30	0,30	1,50	-	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,50	3,- Weizen, Roggen
Mülleneinfabrikate	2,50	2,-	5,-	5,-	3,-	2,50	2,50	2,50	2,50	0,60	0,50 Mais
Gemüse: -eingesalzen, -getrocknet	4,-	4,-	12,-	-	-	5,-	5,-	5,-	5,-	0,90	0,60 Sonstige
-konserviert, Gefäße über 5 kg	7,-	7,-	32,-	-	-	30,-	30,-	30,-	30,-	4,50 bis	20,-
-konserviert, Gefäße bis 5 kg	20,-	20,-	40,-	-	-	30,-	30,-	30,-	30,-	50,-	20,-
Honig	15,-	15,-	25,-	-	15,-	15,-	15,-	15,-	15,-	30,- bis 40,-	40,- (!)
Tabak	15,-	15,-	25,-	-	30,-	25,-	25,-	25,-	25,-	140,- bis 1300,-	je nach Sorte bzw Verwendung
Kartoffeln	2,-	2,-	4,-	4,-	2,-	4,-	4,-	1,-	1,-	2,-	6,-
Eier	6,-	4,-	8,-	15,-	6,-	6,-	6,-	15,-	15,-	15,-	15,-
Geflügel:	12,-	6,-	20,-	20,-	12,-	12,-	12,-	20,-	20,-	20,-	30,-
-lebend	12,-	6,-	20,-	20,-	12,-	12,-	12,-	10,-	10,-	30,-	30,-
-geschlachtet: -zahn -wildbret	12,-	6,-	20,-	30,-	12,-	12,-	12,-	10,-	10,-	30,-	30,-

* = keine Angaben
- = Null

1) Nach den B.B. vom 18.2.1921 (A.S. 37,129) und vom 26.4.1923 (A.S. 39,113) erhält der B.R. die Ermächtigung, die Zölle autonom festzusetzen; davon machte der B.R. im Laufe der Jahre mehrfach Gebrauch wenn er dies handelspolitisch für erforderlich hielt.

2) Dazu kommt ein Zollzuschlag von sfr.100,-

3) Ansätze für Schlachttiere; Zuchttiere sollten mit 100,-sfr. belastet werden (nach Ansicht der S.E.V.) und wurden dann mit 50,-sfr. belastet.

4) Hier gab es (fast) immer zwei Gewichtsklassen:
1886-1891 ab 1892
25 kg und mehr über 60 kg
unter 25 kg bis und mit 60 kg

5) lt. EG vom 7.3.1912 (A.S. 28.641)

6) Steinobst, nicht entsteint: 5,-sfr.; Kernobst, nicht entkernt: 10,-sfr.; beide, entsteint oder entkernt: 15,-sfr.

7) lt. bes. E.F.B. vom 24.6.1921 (A.S. 37.517)

Quellen: (a) Kupper, W.: a.a.O., S. 78/79

(b) Zollgesetz 1887, a.a.O.

(c) Zollgesetz 1891, a.a.O.

(d) Zollgesetz 1902, a.a.O.

(e) B.R.B. vom 8.6.1921 (A.S. 37.365)

(f) B.R.B. vom 24.6.1921 (A.S. 37.517)

(g) Zolltarifgesetz vom 19.6.1959 (A.S. 1959, 1243)

(h) Handelsverträge mit Deutschland (vom 11.11.1888; A.S. 10.825), Österreich-Ungarn (vom 23.11.1888; A.S. 10.834) und Italien (vom 23.1.1889; A.S. 11.85)

(i) S.B.V. (Hrsg.): Die Landwirtschaft und der neue schweizerische Zolltarif, Brugg 1902

Tabelle 12

Durchschnittliche jährliche Ein- und Ausfuhrmengen
der wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte (1885-1914)

Durchschnitt der Jahre:			1886- 1890	1891- 1895	1896- 1900	1901- 1905	1906- 1910	1911- 1914
Produkt	Einheit je 1000	Ein- oder Ausfuhr						
Käse	dz	E A	13 257	13 226	20 245	25 260	29 300	32 329
Butter	dz	E A	16 5	21 4	34 1	47 1	40 -	50 -
Kondens- milch	dz	E A	- 121	- 171	- 219	- 323	- 297	1 417
Rindvieh	Stück	E A	98 63	80 47	71 32	74 35	68 29	73 21
Schweine	Stück	E A	79 8	87 5	95 4	84 3	81 3	45 2
Getreide	dz	E A	3.960 .	4.627 .	5.385 .	6.228 .	6.679 .	7.892 .
Obst	dz	E A	52 253	61 257	96 321	105 291	156 529	260 293
Wein	hl	E A	795 .	1.009 6	1.177 7	1.332 7	1.324 5	1.446 3

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.47 und S.272 f.

- = Null
. = keine Angaben, da unbedeutend

Die Tabellen 11 und 12 erlauben eine relativ gute Analyse der schweizerischen Außenhandelspolitik und ihrer Wirkungen auf die wichtigsten landwirtschaftlichen Teilmärkte.

Im Bereich der Milch und Milchprodukte fällt besonders die gegenläufige Entwicklung bei den Verarbeitungsprodukten Butter und Käse auf, während die Frischmilch als Konsumware im Außenhandel ohne Bedeutung blieb ¹⁾.

Von größter Wichtigkeit für die Milchwirtschaft ist der Käsemarkt: Schweizerischer Hartkäse stellt ein hochveredeltes Milchprodukt dar, er war zu dieser Zeit das Hauptexportprodukt der schweizerischen Landwirtschaft und sein Absatz konnte nach einem gewissen Rückgang in der Wirtschaftskrise auf neue Höchstmengen gesteigert werden. Die Käseeinfuhren sind demgegenüber unbedeutend, weisen aber auch eine steigende Tendenz auf und bestehen vor allem aus italienischen und französischen Spezialitäten (insbesondere Weichkäse).

Zollpolitisch wurde hier konsequente Kampfzollpolitik getrieben. Der Gebrauchszollltarif blieb über die ganze Zeit bei 4.- sfr/100 kg, jedoch wurden die Generalzolltarifansätze erheblich gesteigert (von Weichkäse besonders stark), um jeweils in den Verhandlungen gegen entsprechende Zugeständnisse der Partner (besonders bei schweizer Hartkäse) wieder auf den alten Stand reduziert zu werden. Auf diese Weise wurde der schweizerische Käseexport offensichtlich recht wirksam abgesichert.

Je besser aber die Käseproduktion florierte, umso mehr wurde die Butterproduktion vernachlässigt, denn hier sind stetig steigende Einfuhrmengen festzustellen. Offensichtlich war also die Käseproduktion für den Export lohnender als die Butterproduktion für das Inland. Dennoch wurde der (frischen) Butter kein eigener Zollschutz zuge-

(1) Wie aus Tabelle 8 hervorgeht, nahm der Trinkmilchverbrauch stetig zu, jedoch insgesamt bleiben Aus- und Einfuhr im Verhältnis zu der gewaltigen Inlandsproduktion ohne jede marktbeeinflussende Bedeutung; vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 284 ff.

standen; auch hier wurde nur Kampfzollpolitik getrieben. Dagegen wurden ihre Substitute, insbesondere Butter- und Schweineschmalz, Pflanzenfette und -öle, die anfangs noch wenig oder gar nicht belastet waren, schließlich mit recht massiven Schutzzöllen belegt ¹⁾. Damit wurde der inländischen Butterproduktion wenigstens ein gewisser indirekter Schutz zugestanden.

Schließlich wurde die Kondensmilchproduktion zu einem weiteren Exportschlager ²⁾. Hier war man, wie schon vorher mit dem schweizerischen Hartkäse, auf eine Weltmarktlücke gestoßen, die (wenigstens in dieser Periode) ohne namhafte ausländische Konkurrenz blieb, gleichzeitig eine wichtige Diversifizierung in der Milchverarbeitung darstellte und damit für die Sicherung des Gesamt-Milchabsatzes zunehmende Bedeutung erlangte.

Auf dem Rindviehmarkt herrschte über die ganze Periode ein andauernder Einfuhrüberschuß, der sich fast ständig auf 33.000 bis 39.000 Stück Vieh belief (zuletzt sogar auf 52.000 Stück). Daher bedarf es hier einer etwas weitergehenden Differenzierung: ³⁾

-
- (1) Was natürlich auch den inländischen Herstellern dieser Produkte zugute kam.
 - (2) Dies geht eindeutig daraus hervor, daß z.B. von der Gesamtproduktion von 200.000 dz im Jahr 1896 186.365 von 450.000 dz im Jahr 1911 389.984 dz exportiert wurden. Vgl. S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen und Schätzungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, 5. Heft, Brugg 1928, S. 29
 - (3) Mehr als die hier folgende Aufteilung ist aus der Statistik nicht zu entnehmen, sodaß eine genaue Unterscheidung der Zweige Zucht-, Mast- und Milchviehhaltung nicht möglich ist; aus Tabelle 7 sind uns aber die Gesamtbestandsentwicklungen dieser Hauptviehhaltungszweige bekannt, vgl. o.S. 76

Schweizerische Rindvieh- Einfuhren und-Ausfuhren

(1886 - 1912)

(1) Rindvieh - Einfuhr (in Stück):

Jahr	Gesamt- zahl	davon:	Schlacht- vieh	Nutz- vieh	Jung- vieh
1886	106.170		47.316	31.152	27.702
1900	66.103		50.282	2.722	13.099
1912	92.653		68.761	655	23.237

(2) Rindvieh - Ausfuhr (in Stück):

1886	76.781		20.806	26.971	29.004
1900	24.988		2.734	16.167	6.087
1912	24.488		1.730	12.502	10.256

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 274 f.
und S. 280 f.

Da in diesem Sektor eine zunehmend verstärkte Schutz-
zollpolitik betrieben wurde¹⁾, ist die sich in vorstehen-
den Ziffern widerspiegelnde Entwicklung vor diesem Hin-
tergrund zu sehen: Angesichts stetiger, erheblicher Be-
standsausweitungen im Rindviehsektor²⁾ konnte der Import
von Nutztvieh fast völlig, von Jungvieh erheblich redu-
ziert werden; nur bei Schlachtvieh waren Importsteigerun-
gen zu verzeichnen. Auf der anderen Seite hatte aber
auch der einst sehr starke schweizerische Viehexport³⁾
in allen Bereichen erhebliche Rückgänge zu verzeichnen.

Der Binnenmarkt für Nutz- und Jungvieh ist also weitge-
hend den inländischen Viehzüchtern reserviert worden,
jedoch hat sich offensichtlich das Ausland durch entspre-
chende Maßnahmen revanchiert, da gleichzeitig der entspre-
chende Export stark zurückging.

Dagegen hat diese Politik bei der Schlachtviehversorgung
nicht ganz geklappt: Während die Zahl der inländischen
Ochsen (als bevorzugtes Masttier) stagnierte bzw. zu-
rückging,²⁾ nahm die Schlachtvieheinfuhr

(1) Vgl. Tabelle 11, o.S. 84

(2) Vgl. Tabelle 7, o.S. 76

(3) Vgl. o.S. 24

zu, obwohl gleichzeitig aus den stark ansteigenden Milchkuh- und Zuchttier- Beständen zwangsweise auch laufend mehr Schlachtvieh anfiel und die Fleischproduktion insgesamt gesteigert werden konnte ¹⁾.

Damit war ein wichtiges Ziel nicht erreicht worden: Die Reduzierung der immer exportabhängiger werdenden Milch- bzw. Käse-Produktion zugunsten eines stärkeren Ausbaus der inländischen Rindviehmast. Dies aber hatte der Bauernverband angesichts der lang anhaltenden Exportrückgänge für Käse ²⁾ in seiner Zoll-Enquête von 1902 dringend gefordert:

"Von allen Forderungen, die die Landwirtschaft zur Zollltariferneuerung zu stellen hat, ist diejenige der Schlachtviehzölle die bedeutendste. Hier liegt das Abwehrmittel für die Krisis auf dem Markte in Molkereiprodukten und der Übergang zu Verhältnissen, die unserem Gewerbe einen dauernden und sicheren Absatz versprechen. Wenn es gelingen würde, einen erheblichen Teil unseres Fleischimportes im Inlande zu produzieren und dadurch die Käseproduktion zu entlasten, ..., so würde unsere Landwirtschaft von der Unsicherheit, die in den ausländischen Zoll- und Konkurrenzverhältnissen liegen, befreit." ³⁾

Daher forderte der Verband einen Schutzzoll von 60.- sfr je Schlachtochse, im Konventionaltarif (1906) konnten jedoch nur 27.- sfr durchgesetzt werden ⁴⁾ und damit war das gesteckte Ziel nicht zu erreichen, denn auf dieser Basis konnte die Viehmast nach Rentabilitätsgesichtspunkten weder gegenüber der ausländischen Konkurrenz noch gegenüber der inländischen Milchproduktion bestehen. Nur eine massive Erhöhung der inländischen Schlachtviehpreise durch einen extrem hohen Schutzzoll hätte dies ermöglicht. Aber dies war weder handels- noch konsumentenpolitisch durchsetzbar, was der Bauernverband in seiner Zoll-enquête 1914 auch offiziell eingestand; er gab deshalb

(1) Vgl. o.S. 77, Tabelle 8

(2) Vgl. Tabelle 12, o.S. 85

(3) Vgl. die Enquête 1902, a.a.O., S. 151 f.

(4) Vgl. Tabelle 11, o.S. 84

dieses zollpolitische Ziel (zunächst) auf.¹⁾

Insgesamt zeigt der Rindvieh-Markt dieser Periode in verschiedener Hinsicht typische Erscheinungen der Schutz-zollpolitik:

Bei kostenmäßig nicht allzu stark gegenüber dem Ausland unterlegenen Produkten erzielt sie einen (beabsichtigten)Marktabschließungseffekt; d.h. wenn die komparativen Kostenvorteile der ausländischen Konkurrenz nicht (wesentlich) höher sind als der Zollzuschlag, wenn gleichzeitig die inländische Produktion die Inlandsnachfrage mengenmäßig annähernd befriedigen kann und wenn dabei die Rentabilitätserwartungen der inländischen Produzenten einigermaßen erfüllt werden, kann die beabsichtigte Wirkung der Schutzzölle erzielt werden.

Beim Schlachtvieh wurden diese Bedingungen allesamt nicht erfüllt, daher ist hier kein solcher Erfolg festzustellen.

Die Reaktion der ausländischen Handelspartner, sich durch gleichgerichtete Maßnahmen ebenfalls zu schützen, war jedoch ebenfalls zu erwarten. Darin zeigen sich die negativen Seiten dieser Politik, denn dadurch wurden letztlich die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung abgebaut und die "Aufschaukelung" der gegenseitigen Handelshindernisse angeregt.

Demgegenüber war die Situation auf dem Schweinemarkt wesentlich übersichtlicher. Hier ist eine ganz eklatante Ausweitung der Gesamtbestände zu verzeichnen, wenn auch mit gewissen zyklischen Schwankungen.²⁾ Dabei bewegten sich die jährlichen Einfuhren fast über die ganze Zeit um ca. 15% des Gesamtbestandes, während die Ausfuhr von wenigen tausend Stück völlig unbedeutend blieb. Erst die Erhöhung des Zollansatzes von 4.- bzw. 5.- sfr auf 10.- sfr je Stück ab 1906³⁾ scheint einen allmählichen Rückgang der Einfuhren eingeleitet zu haben;

(1) Vgl. Enquête 1914, a.a.O., Teil III, S. 81

(2) Vgl. Tabelle 7, o.S. 76

(3) Vgl. Tabelle 11, Spalte 11, o.S. 84

im Durchschnitt der Jahre 1911 - 1914 sank ihr Anteil am Gesamtbestand auf unter 8%.

Auf diesem Sektor wurde vor allem von Seiten des Bauernverbandes die Praktizierung der Schutzzollpolitik propagiert, da Schweinezucht und Schweinemast zu dieser Zeit vor allem dem in der Schweiz sehr weit verbreiteten landwirtschaftlichen Almbetrieb oblagen und immer mehr zu einer Hauptstütze dieser Betriebsart wurden. Darüber hinaus konnten nur durch die Schweinehaltung die großen Mengen von Molkerei- und insbesondere Käserei-Abfällen günstig verwertet werden, sodaß der Schutz der Schweinehaltung indirekt auch der Rentabilität der Milchwirtschaft zugute kam ¹⁾.

Noch eindeutiger verlief die Entwicklung bei den pflanzlichen Produktionszweigen, insbesondere bei Getreide und Kartoffeln. Diese landwirtschaftlichen Produktionen waren den viehwirtschaftlichen Zweigen eindeutig unterlegen, sie waren zwar vor allem aus Gründen der besseren Bodennutzung durch das Fruchtwechselfverfahren noch von einiger Bedeutung, aber die Anbauflächen gingen stetig zurück, ²⁾ und infolgedessen stiegen die Einfuhren dieser Produktarten ständig an ³⁾.

Da Kartoffeln und Getreide von großer Bedeutung für die Volksernährung waren, wurden auf diesem Gebiet keine zollpolitischen Experimente gemacht; Kartoffeln blieben völlig zollfrei, auf Getreide wurde ein nur fiskalisch motivierter Zollansatz von unverändert 0,30 sfr/dz erhoben.

Beim Obst ergab sich mengenmäßig ein Exportüberschuß der Schweiz; wertmäßig waren jedoch die Relationen eher umgekehrt, da die Schweiz überwiegend billiges Mostobst exportierte, während hochwertiges Früh- und Tafelobst importiert wurde. Da bei Obst große Ernteschwankungen und damit Schwankungen der Marktpreise die Regel sind, wurde von einer (relativ starren) zolltarifpolitischen Reglementierung abgesehen und völlige Zollfreiheit einge-

(1) Vgl. Enquête 1902, a.a.O., Bd. II, S. 166 und Enquête 1914, a.a.O., Teil III, S. 91

(2) Vgl. EVD: Volkswirtschaft, a.a.O., Bd. I, S. 86 ff.

(3) Vgl. Tabelle 12, o.S.

(4) Vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 292 ff.

räumt.

Der schweizerische Weinbau schließlich hatte aufgrund seiner Nachteile in den Produktionsbedingungen gegenüber den südlicheren Ländern (klimatische Nachteile, höherer Arbeitsaufwand, höheres Lohnniveau, quantitativ und insbesondere qualitativ geringerer Ertrag) schwere Rückschläge erlitten. Die Rebflächen gingen ständig zurück; sie wurden wie folgt geschätzt:

Schätzungen der schweizerischen Rebflächen

Jahre	Ende der 1880er Jahre	1898	1905	1911	1924
ha	33.000	30.860	24.800	23.539	14.140

Quelle: S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O.,
Heft 5, Brugg 1928, S.23

Auf Grund seiner Rentabilitätsberechnungen kam der Bauernverband 1914 zu dem Schluß, daß in manchen Gegenden der Schweiz dem Weinbau auch mit einem hohen Schutzzoll nicht zu helfen sei ¹⁾. In den Zollverhandlungen wurde der Weinzoll dann auch vorwiegend als Kampfmittel verwendet ²⁾; zwar konnte ab 1906 mit einem mehr als verdoppelten Zollansatz (8.- sfr nach 3.50 sfr/hl), bei einer Forderung des Bauernverbandes von 25.- sfr/hl, ein wenn auch bescheidener Erfolg verbucht werden, jedoch konnte damit das Ansteigen der Weinimportmengen nur vorübergehend aufgehalten werden ³⁾. Auch in den folgenden Jahren ging die Weinanbaufläche weiter zurück, obwohl nun sehr massive Subventionen bezahlt wurden (wie oben ausgeführt).

Nachdem bisher die einzelnen Schwerpunkte der Agrarförderungs- und Schutzpolitik untersucht und deren speziell feststellbare Wirkungen soweit als möglich analysiert wurden, soll nun noch versucht werden, die Gesamtwirkungen dieser Agrarpolitik aufzuzeigen. Dabei geht es um die Frage, ob die eingesetzten Instrumente der Agrarpo-

(1) Vgl. Enquête 1914, a.a.O., Teil III, S. 55 ff.

(2) Vgl. Tabelle 11, o.S. 84

(3) Vgl. Tabelle 12, o.S. 85

litik nicht nur isoliert gesehen wirksam waren, sondern auch untereinander und mit den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten harmonierten und damit der Realisierung der angestrebten Ziele insgesamt dienlich waren. Dazu soll durch die Erfassung der Preisentwicklung auf den wichtigsten Agrar- Teilmärkten, durch die Darstellung des auf dieser Grundlage erzielten Gesamtrohertrages sowie durch einen Überblick über die damit letztlich erzielte Rentabilität in der schweizerischen Landwirtschaft eine möglichst klare, wenn auch nur als tendenzielle Aussage mögliche, Antwort gegeben werden.

Zunächst soll die Preisentwicklung von sieben wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen aufgezeigt und auf dieser Basis ein Preisindex errechnet werden (vgl. Tabelle 13).

Nach diesem Überblick über die Agrar- Preisentwicklung in der gesamten untersuchten Periode soll die Verteilung des Gesamtrohertrages der schweizerischen Landwirtschaft im Durchschnitt der letzten acht Jahre sowie im letzten Jahr dieser agrarpolitischen Epoche zeigen, wohin die Entwicklung führte. Es soll mithin sichtbar gemacht werden, ob die durch Subventionen und Außenhandelspolitik besonders geförderten Produktionszweige auch entsprechend höhere Erträge brachten. Darüberhinaus können durch den Vergleich mit derselben Darstellung für 1885 (vgl. o. S. 26) Verschiebungen in der (am Produktionsertrag gemessenen) Produktionsstruktur festgestellt werden (vgl. Tabelle 14 mit Tabelle 4).

Entwicklung der Produzentenpreise von sieben landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Berechnung eines Preisindex auf dieser Basis (1885 - 1914)

Jahre	pflanzliche Erzeugnisse				tierische Erzeugnisse				Gesamtindex
	Weizen (1 dz)	Hafer (1 dz)	Kartoffeln (1 dz)	Wein (1 hl)	Mittel	Schlachtochsen und Rinder (1kg geschlachtet)	Fette Kälber (1kg lebend)	Milch Rappen/l	
Index- Gewichtung!)	6	3	16	9	(34)	19	5	42	(66) 100
I. Preisentwicklung (sfr.) ²⁾									
1885	22,82	20,58	6,19	36,80		1,51	1,12	12,7	
1890	21,68	19,27	7,60	57,30		1,54	1,18	14,7	
1895	18,83	17,52	6,43	47,--		1,62	1,24	14,9	
1900	18,81	18,--	5,49	25,--		1,53	1,17	14,5	
1905	20,33	18,38	8,04	28,--		1,81	1,27	15,3	
1910	23,07	17,78	11,03	61,--		1,89	1,57	18,4	
1912	24,28	21,26	10,46	45,--		1,97	1,62	20,9	
1913	24,--	19,94	9,51	53,--		1,92	1,58	19,3	
1914	25,23	22,36	11,25	57,--		2,--	1,41	18,6	
II. Preisindex (1914=100)									
1885	90	92	55	65	67	76	79	68	70
1890	86	86	68	101	82	77	84	79	80
1895	66	77	57	82	67	81	88	80	76
1900	74	81	49	44	55	77	83	78	70
1905	80	82	71	49	68	91	90	82	79
1910	91	80	98	107	98	95	111	99	98
1912	99	102	100	79	94	102	109	117	106
1913	92	94	79	93	86	100	106	106	98
1914	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(1) Die Indexgewichtung erfolgte nach den landwirtschaftlichen Produktionswerten, die sich um 1900 wie folgt verteilten:

	Mio.sfr	%
Weizen: 78.000 ha á 17 dz á 18 sfr.	= 24	= 6
Hafer: 54.000 ha á 16 dz á 18 sfr.	= 16	= 3
Kartoffeln: 102.000 ha á 120 dz á 6 sfr.	= 73	= 16
Wein: 1,2 Mio.hl á 35 sfr.	= 42	= 9
Schlachtvieh: 600.000 dz Fleisch á 145 sfr.	= 87	= 19
Kälber: 150.000 dz Fleisch á 170 sfr.	= 26	= 5
Milch (ohne Verfütterung): 16,44 Mio. dz á 12 sfr.	= 197	= 42
Total	= 465	= 100

(2) Die hier zugrundegelegten Preise sind die auf bestimmten örtlichen Märkten festgestellten Preise, für Milch: Zürich; für Kälber: Langenthal; für Ochsen: Genf; für Weizen, Hafer und Kartoffeln: Mittelwert der Preise in Genf und Bern; für Wein: Mittelwert von Zürich, Schaffhausen, Vevey und Neuchâtel, ab 1895 ein Mittelwert für die ganze Schweiz.

Tabelle 14

Verteilung des Gesamtrohertrages der schweizerischen land-
wirtschaftlichen Produktion auf die einzelnen Produktions-
zweige

Produktionszweig	Jahresmittel 1906-1913		1913	
	Wert in 1000.-sfr	v.H.	Wert in 1000.-sfr	v.H.
1. Pflanzliche				
Produktionen:				
Getreidebau	27.600	3,73	23.000	2,61
Kartoffelbau	29.000	3,92	38.000	4,31
Hanf-u.Flachsbau	1.820	0,24	700	0,08
Tabakbau	860	0,12	330	0,04
Zuckerrübenbau	.	.	600	0,07
Kulturpflanzen	400	0,05	300	0,03
Heu für nicht-				
landwirtsch.				
Pferdehalter	4.500	0,61	6.550	0,74
Weinbau	27.200	3,67	7.000	0,79
Obstbau	65.000	8,77	50.000	5,67
Gemüsebau	26.400	3,57	70.000	7,93
	<u>182.780</u>	<u>24,68</u>	<u>196.480</u>	<u>22,27</u>
2. Tierische				
Produktionen:				
Rindviehhaltung	7.200	0,97	7.570	0,86
Rindviehmast	157.000	21,21	168.000	19,04
Pferdehaltung	350	0,05	19.000	2,15
Schweinehaltung	66.840	9,03	103.570	11,73
Schafhaltung	2.540	0,35	4.150	0,47
Ziegenhaltung				
(o.Milch)	13.840	1,87	3.650	0,41
Geflügelhaltung	14.200	1,92	20.600	2,33
Bienenhaltung	4.640	0,63	2.500	0,28
Seidenraupenzucht	.	.	130	0,01
Molkereiprodukte	290.950	39,29	357.000	40,45
	<u>557.560</u>	<u>75,32</u>	<u>686.170</u>	<u>77,73</u>
Gesamter				
Rohhertrag	740.340	100,00	882.650	100,00
	<u>=====</u>	<u>=====</u>	<u>=====</u>	<u>=====</u>

Quelle: EVD: Volkswirtschaft, a.a.O., Teil I, S.83 ff.
.= keine Angaben

Schließlich soll versucht werden, den Niederschlag all dieser agrarpolitischer Maßnahmen und der letztlich daraus resultierenden, d.h. mehr oder weniger davon beeinflussten Markt- und Preisentwicklungen in der Ertragsrechnung der Landwirte aufzuspüren. Dazu verfügen wir über die seit 1901 fortlaufend durchgeführten Buchhaltungserhebungen des S.B.S., die in Tabelle 15 zusammengefaßt werden.

Die Aussagefähigkeit der letzten drei Tabellen im Hinblick auf die hier behandelte Fragestellung ist recht unterschiedlich.

Die Preisentwicklungen im landwirtschaftlichen Bereich hängen außer von den eigenen agrarpolitischen Maßnahmen auch noch von einer so großen Anzahl weiterer Einflußfaktoren ab (z.B. die jährlich oft starken weltweiten Schwankungen der Erntemengen, daraus resultierende, sehr unterschiedliche Angebots- und Nachfragemengen am Weltmarkt, aber auch die Agrarmarktpolitik der anderen Länder), daß aus ihnen direkt nur sehr vorsichtig auf die Wirksamkeit der eigenen Agrarpolitik geschlossen werden darf. Da zu dieser Zeit noch keine direkten preispolitischen Eingriffe stattfanden, ist Tabelle 13 mehr als Hintergrundinformation nötig (später dann auch als Vergleichsmaßstab), während sich aus den Tabellen 14 und 15 konkretere Aussagen entnehmen lassen.

Der Anteil am Gesamtrohertrag läßt eindeutige Rückschlüsse auf die wirtschaftliche Bedeutung der verschiedenen Produktionszweige zu und zeigt hier besonders deutlich, welches Übergewicht die animalische Produktion (inclusiv ihres Futteranbaus) erreicht hat. Sie hat schließlich einen Anteil von über drei Vierteln des Gesamtrohertrages erreicht, die Milchwirtschaft allein von ca. 40% ! Dann folgt die Rindviehmast mit etwa 20% Anteil und dann die Schweinehaltung mit ca. 10%. Erst danach kommen die wichtigeren vegetabilischen Produktionen.

Gegenüber dem Status zu Beginn dieser Periode (vgl.o.S.26) ist festzustellen, daß sich die Molkereiwirtschaft nochmals ganz erheblich ausgeweitet hat (um fast 25%);

Tabelle 15

Ergebnisse der Buchhaltungserhebungen des Schweizerischen Bauernsekretariates von 1901 - 1913

Jahre	Zahl der Buchhaltungs- betriebe	Rohertrag sfr je ha	Betriebs- aufwand sfr je ha	Reinertrag: sfr je ha	% des Aktivkapi- tals	Landw.Einkommen je Betrieb(incl.Haushalt) sfr
1901	110	502.-	407 -	95.-	1,94	2.914.-
1902	58	534.-	395.-	139.-	3,28	3.973 -
1903	137	643.-	481.-	162.-	3,63	3 948.-
1904	175	585.-	431.-	154.-	3,21	3.394.-
1905	204	632.-	476.-	156.-	3,27	3.552 -
1906	230	647.-	463.-	184.-	3,75	3.861.-
1907	250	657.-	452.-	205.-	4,02	4.012.-
1908	287	690.-	494.-	196.-	3,78	4.004.-
1909	276	709.-	533.-	176.-	3,31	3.742.-
1910	270	739.-	549.-	190.-	3,71	4.064.-
1911	283	768.-	578.-	190.-	3,65	4.084.-
1912	291	849.-	598 -	251.-	4,67	4.836.-
1913	303	724.-	609.-	115.-	2,34	3.320.-

-97-

Quelle: Howald, O.: Die schweizerische Landwirtschaft auf dem Weltmarkte, a.a.O., S. 204; zu den verwendeten Begriffen vergleiche die Definitionen unten bei Tabelle 27, u.S. 162

in diesem Produktionszweig kann also ein Erfolg der volkswirtschaftlichen Subventionen im Zusammenwirken mit der Kampfzollpolitik abgelesen werden. Diese Entwicklung dürfte jedoch die Erwartungen erheblich übertroffen haben, was keineswegs nur positiv beurteilt werden kann, da dies eine zunehmende Einseitigkeit der landwirtschaftlichen Produktion zur Folge hatte. Deshalb wurde versucht, die Rindviehmast als speziellen Erwerbszweig stärker zu schützen und zu fördern, insbesondere durch Schutzzölle. Aber die Entwicklung dieser Position ist im Gesamtzusammenhang gesehen keineswegs als Erfolg zu interpretieren; die Gründe dafür wurden oben genannt ¹⁾.

Dagegen entspricht der stetige Aufstieg der Schweinehaltung in der Rangliste voll den Erwartungen und dürfte zu guten Teilen dem verstärkten Schutzzoll (ab 1906) zuzuschreiben sein.

Im vegetabilischen Bereich zeigen Getreide-, Obst- und besonders stark der Weinbau eindeutig rückläufige Tendenzen. Dies konnten auch die teilweise erheblichen Subventionen und die staatlichen Versuchsanstalten nicht verhindern; dennoch haben diese staatlichen Hilfen noch gravierendere Rückgänge verhindert und diese Erwerbszweige wenigstens auf einem gewissen Stand erhalten, so daß ein noch stärkerer Trend zur milchwirtschaftlichen 'Monokultur' verhindert werden konnte. Der Kartoffelbau hat seinen Anteil in etwa gehalten (wertmäßig sogar gesteigert), wohl nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Schweinehaltung (für die die Kartoffel wichtiges Futtermittel ist), und der Gemüseanbau als eine der hochwertigeren pflanzlichen Produktionen hat sich erheblich ausgeweitet.

Außer beim Wein wurden im vegetabilischen Bereich weder zollpolitischer Schutz noch spezielle Subventionen gewährt; lediglich die Hilfen für Hagelversicherung und Schädlingsbekämpfung sowie die allgemeinen Bodenverbesserungen kamen diesen Produktionszweigen besonders zu-

(1) Vgl. o.S. 89 f.

gute (allerdings auch dem Futterbau für die Tierhaltung). Letztlich liegen die Gründe für diese Gesamtentwicklung darin, daß die in weiten Teilen des Landes herrschenden klimatischen und topographischen Verhältnisse für den qualifizierteren Pflanzenanbau so ungünstig sind, daß sich die aufgezeigte Produktionsstruktur als zwangsläufiges Ergebnis der vorstehend behandelten Agrarpolitik ergibt. Denn mit vorwiegend landwirtschaftspflegenden und - schützenden Maßnahmen ohne tiefere Eingriffe (vor allem auch preispolitischer Art) und unter Berücksichtigung der sehr starken internationalen Verflechtung der gesamten schweizerischen Wirtschaft hatte man nach der Überwindung langer Krisenjahre und nach Abschluß der viestufigen zollpolitischen Entwicklung eine insgesamt recht günstige Situation für die Landwirtschaft erlangt (wie sich aus Tabelle 15 ergibt):

Ab 1906 näherte sich die Verzinsung des Aktivkapitals stark der angestrebten 4%-Marke, und auch die landwirtsch. Einkommensvorstellungen¹⁾ waren weitgehend erfüllt. Daher konnte Howald später in einer landwirtschaftlichen Untersuchung mit Recht sagen:

"Die Periode von 1900 - 1913 und besonders ihr unter den Auswirkungen des Gebrauchszolltarifes vom Jahre 1906 stehender zweiter Abschnitt wird in der Wirtschafts-Geschichte unseres Landes als eine Zeit der erfreulichen Entwicklung unserer Volkswirtschaft verzeichnet bleiben." 2)

(1) Vgl. o.S. 68 f.

(2) Howald, O.: Die schweizerische Landwirtschaft auf dem Weltmarkte, a.a.O., S. 204

IV. Kritische Beurteilung

1. Die agrarpolitische Zielsetzung

Ganz im Gegensatz zu ihrer aktiven Vorkämpferrolle bei der Durchsetzung liberaler Grundsätze in der Wirtschaftspolitik folgte die Schweiz dem weltweiten Trend zum Protektionismus nur sehr zögernd und ausgesprochen widerwillig. Zu sehr hatte sich die schweizerische Wirtschaft dem liberalen System angepaßt und zu groß waren ihre Erfolge damit, als daß man nun widerstandslos die neuen politischen Praktiken übernommen hätte. Erst massive Einbußen im Export, verbunden mit der Überschwemmung der Binnenmärkte durch ausländische Waren, erzwangen allmählich den Umschwung in der Wirtschaftspolitik, auch und gerade in der Agrarpolitik.

Diese Wende wird besonders deutlich in der Begründung des B.R. für seinen Zolltarif von 1890/91, wo er ausführt:

"Umgeben von Großstaaten mit ausnahmslos schutzzöllnerischer Gesetzgebung, wird die Schweiz Schritt für Schritt zu Maßnahmen gezwungen, welche mit den freihändlerischen Traditionen nicht mehr übereinstimmen, und Prinzipien, denen vor einem Dezennium die Mehrzahl der schweizerischen Bevölkerung gehuldigt hat, haben der Macht der Verhältnisse und dem Triebe der Selbsterhaltung weichen müssen. Man kennt genugsam die Wirkungen, welche das Schutz Zollsystem auf die Industrien der uns umgebenden Staaten auszuüben vermocht hat. Man hat erfahren müssen, daß die hohen Zölle nicht bloß dem Andrang von außen entgegenwirken und dem eigenen Landesprodukte auf dem inneren Markte den Vorrang sichern, sondern daß durch den Schutz Zoll die Inlandspreise auf einer Höhe gehalten werden können, die es ermöglicht, die Überproduktion dem Auslande zu bedeutend reduzierten Preisen anzubieten. Die Schweiz mit ihren mäßigen Zöllen wurde für viele Artikel ein bevorzugtes Absatzgebiet zum nicht geringen Schaden unserer inländischen Produktion, welche, meist unter ungünstigen Verhältnissen arbeitend, der Konkurrenz von außen unter solchen Verhältnissen nicht gewachsen sein kann."1)

Dies galt auch in besonderem Maße für die Landwirtschaft und ihre Produkte, sodaß sich aus dieser Motivation, mehr oder weniger zwangsläufig, das neue übergeordnete agrarpolitische Ziel der Erhaltung, des Schutzes und der För-

(1) Schmid, P.H.: a.a.O., S.152

derung der Landwirtschaft ergab.

Bis sich jedoch diese neue Hauptzielrichtung der Agrarpolitik durchzusetzen vermochte und bis der dazu notwendige Prozeß der Meinungsbildung über konkrete Unter- und Einzelziele sowie über die adäquaten Maßnahmen abgeschlossen war, mußte eine recht lange Periode fortgesetzter agrarpolitischer Diskussionen durchgestanden werden.

Auslösefaktor dieser Neuordnung der Agrarpolitik war vor allem die lang anhaltende Wirtschaftskrise ab Mitte der 1870er Jahre. Den damit verbundenen Veränderungen der wirtschaftspolitischen Gesamtsituation und speziell der Lage auf den Agrarmärkten standen die verantwortlichen Politiker und die Betroffenen selbst lange Jahre nahezu tatenlos gegenüber. Eine genauere Diagnose der Krisenerscheinungen wurde zunächst nicht gestellt, und daher konnte auch keinerlei Therapie zustandekommen.

Dieser erste grundlegende Fehler der agrarpolitisch Verantwortlichen geht fast ausschließlich zu Lasten der Vertreter der klassischen Freihandelslehre, da sie in ihrer dogmatischen Erstarrung und vor allem durch ihren fast unerschütterlichen Glauben an die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft lange Zeit ernsthafte Gegenmaßnahmen gar nicht in Erwägung zogen.

Der zweite Mangel, der mit einer rechtzeitigen und damit wirkungsvolleren agrarpolitischen Krisenabwehr verhinderte, lag in der desolaten politischen (Des-) Organisation der Landwirtschaft, d.h. in ihrer Zersplitterung in sehr verschieden agierende Interessentengruppen, die sich oft sogar gegenseitig behinderten und bekämpften.

Erst unter dem Druck zunehmender Krisenerscheinungen und der daraus resultierenden Unruhe in der Landwirtschaft wurden diese Fehler allmählich erkannt, und mit der Zunahme dieser Erkenntnis erfolgte Schritt für Schritt ihre Behebung und gleichzeitig der Ausbau des protektionistischen Ziel- Mittel- Systems der schweizerischen Agrarpolitik. Dabei fällt auf, daß die Schweiz gegenüber

dem Ausland zeitlich oft erheblich zurücklag und daß ihr diese ganze Agrarschutzpolitik faktisch vom Ausland aufgezwungen wurde ¹⁾. Es wurde also keine durch vorgegebene Ziele bestimmte, autonome Agrarpolitik betrieben, sondern eine durch verschiedene Fehlentwicklungen im Zusammenspiel der nationalen und internationalen Agrarmärkte induzierte Politik des Schutzes und der Erhaltung der inländischen Landwirtschaft:

Schutz vor ausländischer (teilweise unlauterer, dumpingartiger) Konkurrenz und Erhaltung aller unter diesem Schutz lebensfähigen landwirtschaftlichen Produktionszweige.

Aus dieser für eine Analyse relativ unergiebigem Beschreibung der agrarpolitischen Hauptzielrichtung kann die etwas konkretere Formulierung 'Erhöhung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft' abgeleitet werden, denn darauf lassen sich alle im Verlauf der restlichen Zeit verfolgten Einzelziele zurückführen.

Die vom Bauernverband erst im Nachhinein (in seiner Enquête von 1914) eindeutig formulierte Zielsetzung der kostendeckenden Agrarpreise ist darin auch (wenigstens tendenziell) enthalten; mit dieser Forderung wurde erstmals eine Zielvorstellung klar genannt, die künftig (bis heute) die Agrarpreisdiskussion mitbestimmte.

In Verfolgung dieser Hauptzielsetzung wurden dann die genannten Einzelziel- Mittel- Kombinationen (vgl.o.S.63) entwickelt und eingesetzt. Der dabei gewählte, sehr breite Ansatz kann im Rahmen der dieser Politik gesteckten Ziele

(1) So wurde z.B. das Subventionsprogramm in seiner ersten Fassung von 1893 nur nach dem sehr gründlichen Vergleich von A. Krämer mit der Lage im Ausland beschlossen (vgl.o.S.47) und der Zollschatz wurde auch erst mit zunehmender Härte der Zolltarifverhandlungen als Reaktion gegenüber dem Ausland aufgebaut.

weitgehend positiv beurteilt werden.

Generell kann die Zielkonzeption dieser Agrarpolitik unter den gegebenen Bedingungen als recht gemäßigt bezeichnet werden. Es lag keineswegs ein nationalistisch oder gar chauvinistisch motiviertes Autarkiebestreben zugrunde, sondern lediglich das Interesse an einer einigermaßen zufriedenstellenden Situation der inländischen Landwirtschaft, wobei die (längerfristige) Lebensfähigkeit der einzelnen Zweige in Rechnung gestellt wurde und das (inzwischen in große Ferne gerückte) liberale System immer noch als Ideal angesehen wurde.

Zusammenfassend könnte die hier verfolgte Agrarpolitik als Abwehr-Protektionismus bezeichnet und wie folgt charakterisiert werden:

Soweit als möglich freie Entfaltung der Marktkräfte, Schutzmaßnahmen nur soweit als unbedingt nötig, längerfristig sinnvoll und gesamtwirtschaftlich vertretbar.

2. Die Instrumente und ihre Wirkungen

Das eingesetzte Instrumentarium konzentriert sich auf zwei bedeutende Schwerpunktbereiche:

- (1) Im Binnenbereich wurde Landwirtschaftspflege- und -förderungs politik mit dem Mittel eines sehr umfassend angelegten Subventionssystems betrieben.
- (2) Im Außenbereich verfolgte man eine Doppelstrategie, die
 - (a) soweit als möglich mit Kampfzollpolitik die gegenseitigen Handelshindernisse beseitigen sollte, d.h. hier wurde eine aggressive Agrar-Handels politik im Sinne einer Vorwärts-Verteidigung praktiziert. Soweit sie aber nicht oder nicht genügend wirksam war, ging man konsequenterweise
 - (b) zur Schutzzollpolitik über, die als rein defensive Maßnahme der Handels politik zum Schutze gewisser, als lebensfähig und daher schutzwürdig angesehener Produktionszweige angesetzt war. Dabei ging man in der Regel sehr behutsam vor und beschränkte sich auf das unbedingt als erforderlich angesehene Maß, um die Handelspartner nicht zu überzogenen Gegenreaktionen zu veranlassen. Im Ernstfall scheute man aber auch einen Zollkrieg nicht, wenn ausländische Vertragsunterhändler allzu unzugänglich waren. ¹⁾

Der erste Bereich, die Landwirtschaftspflege galt zu dieser Zeit als Hauptgebiet der Agrarpolitik schlechthin,

(1) Z.B. wurde mit dem großen Nachbarn Frankreich von 1893-1895 eine derartige zollpolitische Auseinandersetzung durchgestanden, die der Schweiz in der Sache relativ kleine Vorteile, formal aber einen Sieg und damit ihren Handelspolitikern großes Ansehen einbrachte, da es ihnen gelang, dem hochprotektionistischen Frankreich eine, wenn auch kleine Bresche in die hohe Zollmauer zu schlagen; vgl. Schmidt, P.H.: a.a.O., S. 176 ff.

wie auch Buchenberger ¹⁾ feststellt, Sie ist

"in allen Kulturstaaen wahrzunehmen und findet ihre Erklärung und Rechtfertigung in dem Interesse, das das Staatsganze an dem Wohlergehen der Landbevölkerung sowie daran hat, daß die Bodenkultur jederzeit den der allgemeinen volkswirtschaftlichen Entwicklung entsprechenden Intensitätsgrad aufweist, ferner in den Wechselwirkungen, welche zwischen Bodenkultur, Wohlstand der Träger des landwirtschaftlichen Gewerbes und allgemeiner Wohlfahrt erfahrungsgemäß sich geltend machen." ¹⁾

Deshalbbetont Buchenberger die besondere Wichtigkeit dieser Landwirtschaftspflege, die weit über die rein agrarrechtliche Verfassung und Organisation hinausgeht; die beste Agrarverfassung könne nämlich den Landwirten nicht helfen,

"wenn und sofern diesen die erforderliche betriebstechnische Geschicklichkeit und betriebsökonomische Erfahrung abgeht, die zur Erzielung privatwirtschaftlich lohnender Geschäftsergebnisse erforderlich ist." ²⁾

Daher müsse der einzelne Landwirt in die Lage gesetzt werden, den wachsenden staatlichen und privaten Anforderungen zu genügen, gleichzeitig seine Selbständigkeit zu bewahren und dies nicht zuletzt im

"allgemeinen nationalen Interesse, das durch die Wichtigkeit einer wenigstens relativen Unabhängigkeit in der Nahrungsmittelversorgung des eigenen Landes von fremden Märkten gegeben ist; deshalb erwächst mit der (zu dieser Zeit in ganz Mitteleuropa gegebenen; der Verf.) zunehmenden Volkszahl und dem Wachsen des Bedarfs an Brotfrüchten und Fleisch dem Grundbesitz die Verpflichtung, den seiner Arbeit anvertrauten nationalen Grund und Boden durch erhöhte Betriebsgeschicklichkeit in den Stand zu setzen, dem gewachsenen Nahrungsbedürfnis der Volksgemeinschaft zu genügen; wie hinwiederum gerade deshalb das Hinwirken auf die Herbeiführung solcher, von stärkerer Ausnutzung der Bodenkraft begleiteter Betriebsfortschritte als eine besonders wichtige Staatsaufgabe erscheint." ³⁾

(1) Buchenberger, A.: Agrarwesen und Agrarpolitik, Bd. I, in: Wagner, A. (Hrsg.): Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie, 3. Hauptabteilung: Praktische Volkswirtschaftslehre, 2. Teil, Leipzig 1892, S. 49 f.

(2) Ders. a.a.O., Bd. II, Leipzig 1893, S. 431 f.

(3) Vgl. Buchenberger, A.: a.a.O., Bd. II, S. 432

Im Rahmen dieser Argumentation haben sich ganz offensichtlich auch die schweizer Agrarpolitiker bewegt, als sie ihr Agrarförderungssystem einrichteten, jedoch waren dabei folgende schweizerischen Besonderheiten zu beachten:

- (1) Die Schweiz war (und ist) grundsätzlich auf Nahrungsmittelimporte angewiesen, wenn auch nach Warenart in unterschiedlich hohem Maße; d.h. die Versorgungsproblematik stand in der Schweiz latent immer im Raume, obwohl sie durch die in dieser Zeit andauernde Tendenz des Nahrungsmittelweltmarktes zu Überangeboten weitgehend verdeckt war, wenigstens für die Politiker.
- (2) Das inländische Angebot an Agrarprodukten war immer noch stark auf einige lukrative Weltmarktlücken abgestellt, d.h. die schweizerische Landwirtschaft war zu großen Teilen auf den Export ausgerichtet, wobei die Neigung zur milchwirtschaftlichen 'Monokultur' noch wuchs.

Dieser ungesunden Entwicklung sollte mit den Subventionen begegnet werden; schwachen Produktionszweigen sollte geholfen werden (z.B. dem Obst- und Weinbau), allzu starke Produktionszeige sollten zu mehr Diversifikation gebracht werden (z.B. im Rindviehsektor mehr Mastvieh), vor allem aber sollten generell die Produktionsfaktoren verbessert werden, um die Agrarproduktion insgesamt anzuregen.

Die tatsächlich praktizierte Politik wurde oben aufgezeigt und hinsichtlich ihrer Wirkungen analysiert, sie ist vor allem in folgenden Punkten zu kritisieren:

- (1) Angesichts der sehr unausgeglichene, geradezu kopflastigen Agrarstruktur der Schweiz war die bewußte strukturpolitische Intention dieser Politik immer noch ausgesprochen unterentwickelt. Es wurde zunächst grundsätzlich alles, was irgendwie bedeutsam war, gefördert, ohne lange zu prüfen, ob diese Produktionszweige auch staatlicher Hilfe bedurften. Die Milchwirtschaft wäre ganz bestimmt auch ohne staatliche Hilfe zurecht gekommen; die Rindfleischprodu-

zenten und die Weinbauern konnten dagegen keine Festigung ihrer Position erreichen.

Es scheint der Verdacht gerechtfertigt, daß man allzu pflichteifrig die Agrarförderung des Auslandes nachahmte, ohne die speziellen schweizerischen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Außerdem dürfte das alte freihändlerische Ideal immer noch so wirksam gewesen sein, daß große Teile der Staatsmittel der Verbesserung der Hauptproduktionsfaktoren (insbesondere des Bodens) dienten, gleichgültig, ob dies nun der prosperierenden Milchwirtschaft oder dem darben- den Getreidebau zugutekam. Hier hat man offensichtlich bewußt versucht, im Sinne der Wahrung der Chancengleichheit keine allzu spezialisierten Hilfen zu geben (Ausnahme: der Weinbau, der allerdings starke Existenznöte hatte). Damit hat man sich aber gleichzeitig eines wirksamen Instrumentes zur Beseitigung, mindestens aber zum tendenziellen Ausgleich, der bestehenden agrarstrukturellen Ungleichgewichte begeben.

Wenn man hier rechtzeitig die Weichen anders gestellt hätte, wäre manche drastische Maßnahme in den späteren Kriegs- und Krisenjahren nicht erforderlich geworden.

- (2) Die gesetzliche Bindung der Bundesleistungen an hohe Leistungen der Kantone oder Gemeinden sowie die nicht unerheblichen Anforderungen an die Eigenbeteiligung der Bauern ¹⁾ mußten zwangsläufig bewirken, daß die Bundeshilfe bevorzugt den reichen Kantonen und Gemeinden, dort aber wiederum vor allem den reicheren Bauern zugutekam. Eine statistische Überprüfung dieses Tatbestandes ist leider nicht möglich, er muß aber als Tatsache angenommen werden. Damit hatte diese Landwirtschaftsförderungspolitik

(1) Vgl. o.S. 73, Tabelle 6

einen ausgesprochen negativen sozialpolitischen Aspekt aufzuweisen, zumal es auch schon damals in der Schweiz sehr viele Kleinbauernbetriebe gab, die ständig mit dem Problem der Überschuldung zu kämpfen hatten und daher kaum zu größeren eigenen Geldleistungen fähig waren. Daher mußte diese Politik längerfristig dazu führen, daß ärmere Kantone, Gemeinden und Bauern relativ immer ärmer wurden, die reicheren aber ihre relativ günstige Stellung mit Hilfe des Staates noch verbesserten; d.h. diese Politik verstärkte die regionalen Unterschiede, anstatt sie abzubauen und stellte insofern eine Art 'Anti-Regionalpolitik' dar ¹⁾.

- (3) Schließlich ist zu bedenken, daß aus der so weit gehenden gesetzlichen Fixierung staatlicher Subventionsleistungen und der Bedingungen ihrer Gewährung der jeweilige Interessent einen Rechtsanspruch herleiten konnte, d.h. die Landwirtschaft 'gewöhnt' sich an diese sichere Zuschußquelle, sie rechnet fest damit, ohne auf konjunkturelle und strukturelle Entwicklungen Rücksicht zu nehmen. Dadurch wurde diesem Instrument die an sich mögliche Flexibilität bei seinem Ansatz fast völlig genommen. Daraus erklärt sich auch die Weiterführung der Förderung der Milchwirtschaftsproduktion in den (1880er) Krisenjahren, obwohl erhebliche Absatzstockungen auftraten.

Der (in der Schweiz erfahrungsgemäß besonders) langwierige Gesetzgebungsprozess ist in derartigen Fällen viel zu umständlich und vor allem zu öffentlichkeitsbezogen, als daß auf diese Weise bei krisenhaften Erscheinungen auf einzelnen Märkten auch nur Sub-

-
- (1) Diese Regelung galt jedoch noch lange Jahre unbeschränkt, sie wurde erst in den 1920er Jahren vom S.B.S. gezielt angegriffen (vgl. Mitteilungen des S.B.S., Nr. 64, Brugg 1921); diese Angriffe wurden später von verschiedenen Seiten aufgegriffen, und der Bund selbst lockerte diese Regelung dann allmählich, vor allem für den Wegebau und für Meliorationen im Alpengebiet; vgl. Landmann, J.: a.a.O., S. 27 u. 99

ventionsumlenkungen möglich wären. Im Gegenteil, eher werden die Politiker (schon aus wahloptischen Gründen) noch mehr Subventionen der bisherigen Art verlangen, die das Marktungleichgewicht verstärken und damit eine wirksame Bereinigung noch erschweren.

Insgesamt gesehen leistete die Einführung dieses Landwirtschaftsförderungssystems zwar eine gewisse Hilfe dazu, die produktionstechnische Grundausstattung zu sichern und zu verbessern, ohne für den einzelnen Landwirt ein sicheres Fangnetz aufzubauen; der Bauer mußte sich nach wie vor selbst unternehmerisch bewähren. Die schlechten sozialpolitischen und strukturpolitischen Wirkungen dieses Instrumentes sowie die geringe Flexibilität seines Einsatzes bedeuten jedoch merkliche Einschränkungen der Effizienzerwartungen für dieses System.

Der zweite Aktionsbereich der Agrarpolitik, die Außenhandelspolitik, und insbesondere die dort verfolgte Doppelstrategie der kombinierten Kampf- und Schutzzollpolitik, kann unter den gegebenen Umständen kaum ernsthaft kritisiert werden, mit Ausnahme des allzu langen Zögerns und der Unentschlossenheit der Politiker an Anfang dieser Periode.

Hier war man schließlich sehr stark in Zugzwang geraten, die Nachteile für einzelne Produktionszweige wurden immer stärker, und die Untätigkeit der schweizerischen Regierung verführte die Handelspartnerländer dazu, recht ungehemmt ihre protektionistischen Zollmauern hochzuziehen.

Die zunächst betonte Kampfzollpolitik der Schweiz war im Grunde noch eine Fortsetzung der alten Freihandelspolitik mit anderen Mitteln, und erst der (partielle) Übergang zum Schutzzoll, stellte dann eine neue, protektionistische Maßnahme dar, die nicht zuletzt der junge Bauernverband mitgetragen hat. Dieser Umschwung war aber lediglich eine durch die Maßnahmen des Auslan-

des induzierte Abwehrmaßnahme ¹⁾, die nur zögernd, sehr behutsam und ausgesprochen mäßig angewandt wurde.

Darauf ist aber auch zurückzuführen, daß der erste bewußte strukturpolitische Steuerungsversuch, die Erhöhung der inländischen Rindviehmast, keinen großen Erfolg brachte. Hier waren die Terms of Trade auch nach der Zollerhöhung zu ungünstig und die Inlandsproduktion im Vergleich zur Milchproduktion zu wenig profitabel, daß der beabsichtigte Strukturwandel eintreten konnte.

Ansonsten war aber die angewandte gemischte zollpolitische Strategie für die Landwirtschaft der Schweiz doch recht erfolgreich, und auch der Bauernverband kam bald zu der Erkenntnis: "Weder der einseitige Freihandel noch ein starres Schutzzollprinzip vermöchte die Landwirtschaft völlig zu befriedigen" ²⁾.

Völlige Zufriedenheit aller landwirtschaftlichen Produzenten ist wohl nicht erreicht worden, aber bei der im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts sich rasch verbessernden konjunkturellen 'Großwetterlage' konnte der schweizerischen Landwirtschaft im Rahmen der aufgezeigte Agrarpolitik recht erfolgreich Schutz und Förderung gewährt werden. Partiiell lassen sich sogar sehr erhebliche Fortschritte feststellen. Dabei mußte die Schweiz auf Grund ihrer starken handelspolitischen Verflechtung mit dem Auslande ihr agrarpolitisches Instrumentarium mehr oder weniger zwangsweise auf die protektionistische Grundtendenz der internationalen Wirtschaftspolitik abstimmen, wenn sie nicht den Niedergang ganzer landwirtschaftlicher Betriebszweige in Kauf nehmen wollte.

Hier lag ganz offensichtlich das Hauptmotiv dieser gesamten agrarpolitischen Periode in der Schweiz, und damit soll herausgestellt werden, dass der Agrar-Protektionismus keineswegs immer einem starken Autarkiestreben entspringen muß,

(1) Vgl. Zitat o.S. 100

(2) Vgl. Enquête 1902, a.a.O., Bd. I, S. 198

sondern daß unter bestimmten (hier für die Schweiz aufgezeigten) Bedingungen schon die Erhaltung einer bestimmten Grundsubstanz in einem sektoralen Wirtschaftsbereich die Entwicklung einer entsprechenden wirtschaftspolitischen Strategie erfordert. Für diese gemäßigte Art protektionistischer Agrarpolitik aber ist das hier aufgezeigte Beispiel der Schweiz sehr aufschlußreich, und es beweist insbesondere, daß auch eine weitgehend defensive Wirtschaftspolitik dann erfolgreich sein kann, wenn sie von genauso klaren Zielvorstellungen ausgeht, wie zum Beispiel die offensive Politik des Freihandels in der vorhergehenden Periode, und wenn die dazu nötigen Instrumente zielbewußt und zieladäquat eingesetzt werden.

Durch Unentschlossenheit und Unsicherheit der Agrarpolitiker motiviertes Nichteingreifen des Staates könnte demgegenüber schwere volkswirtschaftliche Schäden nach sich ziehen und unter Umständen nicht mehr reparable Strukturschäden in einem sektoralen Wirtschaftsbereich wie dem der Landwirtschaft hinterlassen.

(1) Vgl. Büchner, R.: Artikel "Protektionismus", in: HdSW, a.a.O., Bd. 8, S. 627 f.

C. Dirigistische (Kriegs-) Agrarpolitik

=====

I. Politisch - wirtschaftshistorischer Hintergrund

Die Schweiz war in der glücklichen Lage, auch während der beiden Weltkriege ihre Neutralität wahren zu können. Dennoch bedurfte es auf wirtschaftspolitischem Gebiet sehr großer Anstrengungen, um in diesen bewegten Zeiten die Landesversorgung mit Roh- und Hilfsstoffen sowie mit Lebensmitteln zu sichern.

"Der erste Weltkrieg hatte die Schweiz wirtschaftlich fast völlig unvorbereitet getroffen. Dass der moderne Krieg nicht allein mit militärischen, sondern auch mit wirtschaftlichen Mitteln geführt werde, war eine Erkenntnis, die ungeachtet einiger früherer Beispiele den zuständigen Bundesstellen und der Öffentlichkeit noch nicht bewußt geworden war. Erst nach Kriegsausbruch konnten damals die dringendsten Maßnahmen ergriffen werden, die für die Sicherung der Versorgung von Volk und Heer unentbehrlich waren. Die Folge war, daß die schweizerische Kriegswirtschaft der Jahre 1914/18 und der nachfolgenden Übergangszeit sehr vieles improvisieren mußte." 1)

Von allen Neutralen war die Schweiz insofern am schlechtesten gestellt, als sie seit dem Kriegsausbruch sofort von drei Seiten, mit dem Kriegseintritt Italiens (am 23. Mai 1915) dann vollends ringsum von kriegführenden Staaten eingeschlossen und damit zwischen die Fronten geraten war; dadurch wurde die Gefahr einer einschneidenden Beschränkung der dringend benötigten Importe von Rohstoffen und Lebensmitteln immer größer, denn die nun in den Krieg verwickelten Nachbarländer hatten ihre Garantien für freie schweizerische Ein-, Aus- und Durchfuhr in den bestehenden Handelsverträgen für den Fall eines Krieges ausdrücklich ausgesetzt. Es drohte also die wirtschaftliche Isolierung der Schweiz, die

"ohne eigenen Seehafen und ohne die meisten wichtigen Rohstoffe, mit ihrer reichgegliederten Exportproduktion und daher ausnehmend starker Verkettung mit dem Weltmarkt, nun plötzlich eine Solorolle übernehmen mußte, der sie ohne den vollen Gang ihrer Exportindustrie nur etwa zur Hälfte und in ihrer Rohstoffversorgung überhaupt nichtgewachsen war, während sie den Lebensmittelbedarf ihrer dichten Bevölkerung kaum zu zwei Dritteln aus der eigenen Landeserzeugung zu bestreiten ver-

(1) Eidgenössische Zentralstelle für Kriegswirtschaft (Hrsg.): Die schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948. Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Bern 1950, S. 2
(künftig zitiert:Zentralstelle)

mochte."¹⁾

Angeichts dieser kritischen Situation erbat und erhielt die schweizerische Regierung sehr weitgehende Vollmachten. Der B.B. vom 3. August 1914 "betr. Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität" bestimmt in Artikel 3:

"Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate uneingeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Maßnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes, erforderlich werden." 2)

Auf dieser Basis entwickelte der Bund eine zunehmend dirigistische (Kriegs-) Wirtschaftspolitik, die ganz pragmatisch durchgeführt wurde und deren wichtigstes Merkmal häufig die Improvisation war; dominierendes Hauptziel all dieser Bemühungen war die möglichst gute Versorgung der Zivilbevölkerung und des (am 1.8.1914 mobilisierten) Heeres mit Nahrungsmitteln sowie allen anderen notwendigen Bedarfsartikeln.

Die angewandten Maßnahmen zielten darauf ab, zunächst die inländischen Ressourcen möglichst optimal zu nutzen und für die Inlandsversorgung einzusetzen, daneben aber auch die Versorgung aus dem Ausland soweit als möglich aufrechtzuerhalten.

Im Binnenbereich wurden daher zunächst durch Ausfuhrverbote die Inlandsvorräte an Lebensmitteln und sonstigen wichtigen Gütern gesichert. Durch Rationierungsvorschriften und Konsumtionsverbote wurden diese Vorräte dann sparsamer bewirtschaftet und der volkswirtschaftlich wichtigsten Verwendung zugeführt.

Die Produktion wurde so effizient wie möglich gestaltet und auf die Deckung der wichtigsten Bedürfnisse abge-

(1) Geering, T.: Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluß des Weltkriegs, Basel 1928, S.2

(2) Vgl. die Botschaft des B.R. an die B.V. betr. Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 2.8.1914 und den entsprechenden B.B. vom 3.8.1914 (vgl. A.S., N.F., 30.1915, S.347 f.; künftig ohne 'N.F.' zitiert, wie allgemein üblich)

stellt. Daher griff der Staat immer stärker in den freien Wettbewerb ein

"durch Verbot der Produktion entbehrlicher und Gebot der Produktion notwendiger Stoffe, durch Produktionskonzessionierung, wobei der Bund durch weitgehende Konzessionsbedingungen die Produktion beeinflusste und durch weitere Produktionsvorschriften, die in der verschiedensten Richtung staatlichen Zwang auf die bisher freie Tätigkeit der Gütererzeugung ausübten."1)

Schließlich wurde auch die Warenverteilung durch staatliche Wucherverbote, Höchstpreise, Beschlagnahmen und Enteignungen sowie durch Handelskonzessionierungen und zahlreiche Einzelbestimmungen über die Ausübung der Handelstätigkeit immer stärker reglementiert und kontrolliert.²⁾

Diese Binnen- Wirtschaftspolitik wurde ergänzt durch eine recht geschickte Außen- Handelspolitik mit beiden kriegführenden Parteien. Dabei erwies sich die Einrichtung zahlreicher staatlicher Außenhandelsmonopole als unumgänglich, da nur so die von den kriegführenden Ländern geforderte Verwendungskontrolle und Garantie der Nichtwiederausfuhr gewährleistet werden konnte.

"Da ein wirtschaftlicher Plan in der Vorkriegszeit nicht ausgearbeitet worden war, konnten die staatlichen Eingriffe zur Behebung der Störungen, Eingriffe, die rasch erfolgen mußten, in der Regel nur provisorischer Natur sein. Der Krieg war nicht die Zeit für geruhsame, planmäßige Erweiterung der staatlichen Wirtschaftstätigkeit. So ist es erklärlich, daß zahlreiche staatliche Maßnahmen, die Eingriffe in die Preisgestaltung insbesondere, nicht immer den gewünschten Erfolg hatten." 3)

Im Gegensatz zu diesem weitgehend improvisierten Wirtschaftsdirigismus 1914/18 hat man, als sich in der

(1) Huber, A.: Die Einschränkung der Handels- und Gewerbe-freiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes, Diss. Bern 1925, S. 45

(2) Hier ging man bis zur völligen Monopolisierung einzelner Teilmärkte; wichtigstes und wirksamstes Beispiel hierfür war der Getreidemarkt, wo diese Regelung auch noch lange in der Nachkriegszeit bestehen blieb. weshalb eine genauere Analyse dieses marktpolitischen Instruments im sachlichen Zusammenhang unten in Teil D vorgenommen wird. Vgl. u. S. 228

(3) Vgl. Huber, A.: a.a.O., S. 47

zweiten Hälfte der 30er Jahre die Gefahr erneuter kriegerischer Auseinandersetzungen abzeichnete, die notwendigen wirtschaftlichen Vorkehrungen recht frühzeitig und sehr umsichtig getroffen. Schon am 1. April 1937 bestellte der B.R. einen Delegierten (später: Beauftragten) für die Kriegswirtschaft, und am 8. März 1938 erließ er eine Verordnung über die Organisation der Kriegswirtschaft ¹⁾, die dem EVD die Leitung der gesamten Kriegswirtschaftsorganisation übertrug und deren Aufbau sowie die interne Aufgabenverteilung festlegte.

"Bis Ende 1938 gelang es, die vorgesehene administrative Organisation mit ihren Ämtern und Sektionen, Chefs und leitenden Beamten fertig vorzubereiten. So stand dieser Apparat bereits im Frieden vollständig da, ohne jedoch in Tätigkeit zu treten. Im Falle eines Krieges oder einer wirtschaftlichen Absperrung konnte er seine Funktion aber von einem Tage auf den anderen aufnehmen." ²⁾

Gleichzeitig mit diesem organisatorischen Aufbau wurden auch die ersten güterwirtschaftlichen Vorbereitungen auf eine Kriegs- oder Krisenwirtschaft getroffen. Als Grundlage der gesamten Kriegswirtschaft erging das "Bundesgesetz über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern" vom 1. April 1938, ³⁾ das den Bund nicht nur bei tatsächlichem Ausbruch, sondern auch schon bei Drohung eines Krieges oder einer Wirtschaftsblockade zu umfassenden volkswirtschaftlichen Maßnahmen ermächtigte: Vor allem bei wichtigen Importwaren konnten Bestandserhebungen, Überprüfungen der eigenen Produktionsmöglichkeiten und die Anlage von Vorratslagern angeordnet werden.

Von diesen Möglichkeiten machte die Regierung auch alsbald Gebrauch und begann nach der Durchführung einer

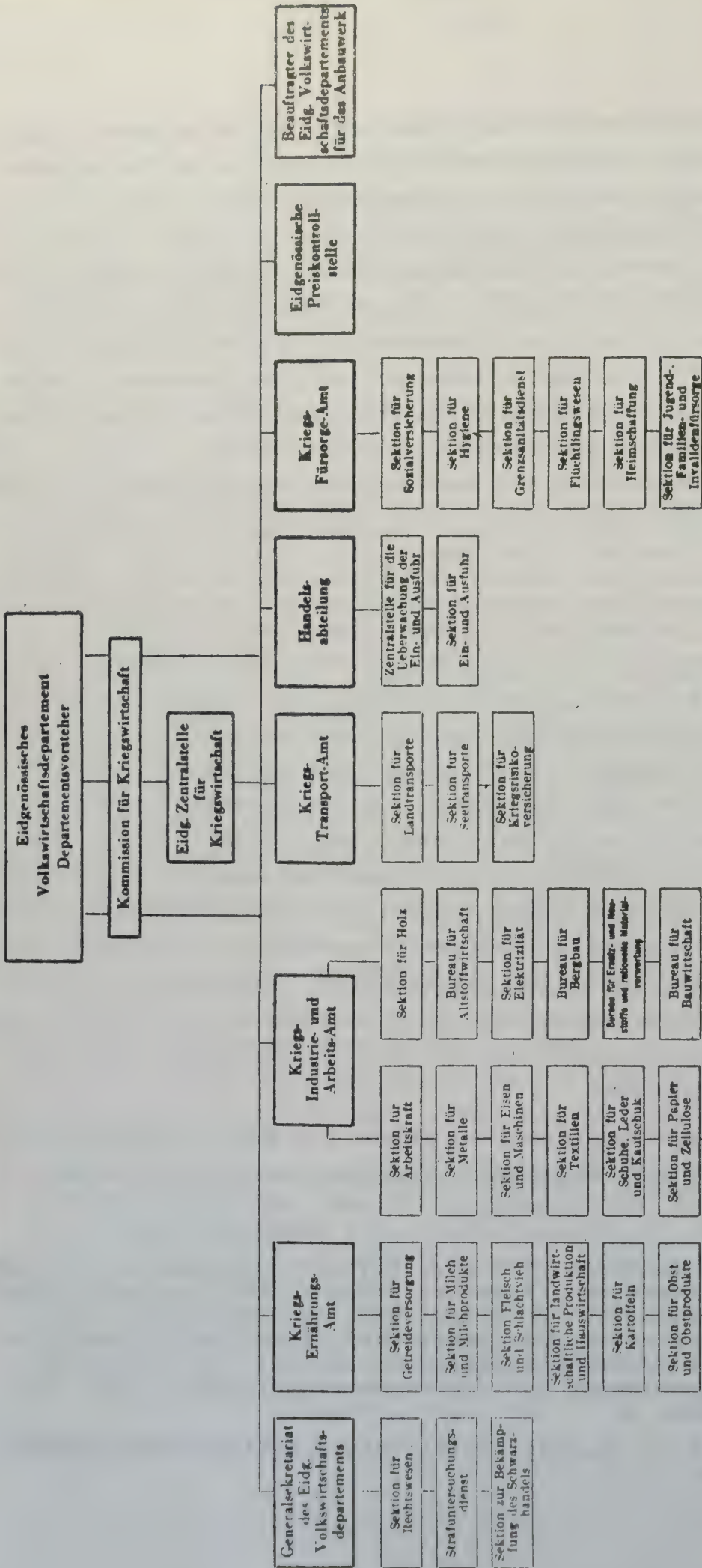
(1) Diese Verordnung wurde nicht veröffentlicht!

(2) Vgl. 'Zentralstelle', a.a.O.; der organisatorische Aufbau wurde vom Eidgenössischen Volkswirtschafts-Departement durch den Erlaß eines "Reglements über die Aufgaben der Kriegswirtschaftsämter des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements" am 24.11.1938 abgeschlossen und die Gesamtorganisation zeigt das Tableau I.

(3) Vgl. A.S. 54.309, (künftig zitiert: Sicherstellungsgesetz)

Tableau I:

Die kriegswirtschaftliche Verwaltung des Bundes 1939 - 1945



Quelle: Eidgenössische Zentralstelle für Kriegswirtschaft (Hrsg.): Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939 - 1948, Bern 1950, S. 5

Reihe von Bestandserhebungen schon Ende 1938 (erstmalig am 19.12.1938 für Benzin und Benzol), die Importeure wichtiger Rohstoffe und Lebensmittel durch Verträge zu einer erhöhten Lagerhaltung zu verpflichten. Nach und nach konnten dann die Inlandsvorräte von ca. vierzig wichtigen Warengattungen in erheblichem Umfange aufgestockt werden. ¹⁾

Im Übrigen galten hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen, insbesondere was Produktion und Verteilung der Güter anbetrifft, dieselben Grundsätze wie für den ersten Weltkrieg und bei Kriegsausbruch erhielt die Bundesregierung wie 1914 fast wörtlich dieselbe umfassende Ermächtigung,

"die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Maßnahmen zu treffen". ²⁾

Im Gegensatz zu dieser weitgehend gleichlautenden gesetzlichen Grundlage der staatlichen Kriegswirtschaftspolitik war aber ihre personelle und materielle Ausgangslage 1939 ungleich besser als 1914, denn es genügte nur der berühmte 'Knopfdruck', um eine imposante Maschinerie der Wirtschaftslenkung in Gang zu setzen, während damals auf allen Gebieten improvisiert werden mußte. Die wirtschaftspolitischen Lehren der ersten Kriegsperiode waren also rechtzeitig gezogen worden, um mit verbessertem Instrumentarium die negativen Folgen des 'Wirtschaftskrieges', der auch die Neutralen nicht ungeschoren läßt, soweit als möglich zu dämpfen.

In der Anfangsphase des Krieges, bis etwa Mitte 1940, kam die schweizerische Wirtschaft noch nicht sehr stark in Bedrängnis, dann aber

"begannen sich nach dem Zusammenbruch Frankreichs, dem Kriegseintritt Italiens und der Abschließung der Schweiz durch den doppelten Ring der alliierten Blockade und deutschen Gegenblockade die Mangelprobleme mit zunehmen-

(1) Zentralstelle, a.a.O., S.35 ff.

(2) Vgl. den B.B. vom 30.8.1939 über Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (A.S. 55.769) und o.S. 113

der Schärfe zu stellen".¹⁾

Vor dem Hintergrund dieser gesamtwirtschaftspolitischen Bedingungen während der beiden Weltkriege soll nun im folgenden aufgezeigt und analysiert werden, wie die schweizerische Agrarpolitik in diesem Rahmen gestaltet wurde, d.h. welche speziellen Instrumente sie unter diesen extremen Bedingungen entwickelte und welche Erfolge damit erzielt werden konnten. Am praktischen Beispiel der Schweiz soll die obere Grenze der in einem freiheitlich - demokratischen System noch durchsetzbaren 'Verplanung' der Landwirtschaft, der Erzeugung und Verteilung ihrer Produkte, abgesteckt oder wenigstens näherungsweise dargestellt werden.

Dabei wird hier aus verständlichen Gründen vorwiegend der wohlvorbereitete und erst auf Grund der Erfahrungen mit dem 'improvisierten Agrardirigismus' im ersten Weltkrieg ermöglichte 'planmäßige Agrardirigismus' des zweiten Weltkrieges herangezogen.²⁾

Wenn wir von hier aus kurz zurückblicken, so können wir feststellen, daß im ersten Hauptabschnitt der fast modellmäßige landwirtschaftliche (und allgemeine) Liberalismus der Schweiz untersucht wurde und im zweiten Abschnitt dessen von (offensichtlich immer wiederkehrenden) weltweiten protektionistischen Tendenzen erzwungene Einschränkung durch ein gewisses "Existenzminimum" an staatlichen Schutz- und Hilfsmaßnahmen, also der praktisch erzwungene Agrarprotektionismus (mit allerdings noch nicht allzu weitgehenden Eingriffen). Damit wurden bisher zwei Varianten einer (je nach 'Umweltbedin-

(1) Zentralstelle, a.a.O., S.12

(2) Dagegen werden die wichtigsten Instrumente aus dem 1. Weltkrieg (insbes. die, die bei Getreide und Milchprodukten angewandt wurden) in ihrer Eigenschaft als Wurzeln des Zwischenkriegs-Interventionismus im sachlichen Zusammenhang unten in Teil D behandelt; vgl. S.182-186 und S.228-233.

gungen') möglichst freiheitlichen Wirtschaftsordnung und die Entfaltung der Agrarpolitik in diesen Systemen analysiert, wobei versucht wurde, auch die feineren Unterschiede zwischen diesen beiden in Bezug auf Motivation und Aktion herauszuarbeiten.

Demgegenüber wird nun im Abschnitt C die extreme Gegenposition untersucht, nämlich die unter sehr starken politischen und sachlichen Zwängen erfolgende dirigistische, teilweise 'planwirtschaftlich' anmutende, staatliche Beeinflussung der Landwirtschaft. Damit erhält dieser Abschnitt eine besondere Aktualität durch die zur Zeit immer wieder auftauchenden, mehr oder weniger seriösen Überbevölkerungsprognosen, unterstützt durch die (noch) regional auftretenden Hungersnöte (z.B. in der Sahel-Zone) und die Prophezeiungen weltweiter Lebensmittelknappheit. ¹⁾

(1) Vgl. Meadows und Gen.: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart 1972, S. 37 ff., insbes. S. 43

II. Ziele und Instrumente

1. Die Zielsetzung

"Daß der in seinem Wesen durchaus individualistische Schweizer sich ohne übermäßige Schwierigkeiten in die Kommandowirtschaft der Kriegszeit eingliedern ließ, ist letzten Endes darauf zurückzuführen, daß sozusagen alle kriegswirtschaftlichen Maßnahmen einer einleuchtenden, ethisch fundierten und allgemein anerkannten außerwirtschaftlichen Zielsetzung unterworfen waren, ...: nämlich der Behauptung unserer nationalen Unabhängigkeit und der Erhaltung unserer demokratischen Freiheiten. Diese Zielsetzung, die selbstverständlich auch das wirtschaftliche Standhalten einschloß, lag bewußt oder unbewußt allen kriegswirtschaftlichen Planungs- und Lenkungsmaßnahmen zugrunde". 1)

Dieser Formulierung der außerwirtschaftlichen Hauptzielsetzung der Schweiz in der Kriegszeit ist hier nichts hinzuzufügen. Die folgenden Ausführungen müssen daher stets vor diesem Hintergrund gesehen werden, und es ist zu beachten, daß die genannten Werte im Laufe der Kriegsjahre zunehmend gefährdet erschienen und daß sicherlich gerade deshalb immer tiefere Eingriffe in die traditionelle, verfassungsmäßig garantierte "Freiheit des Handels und der Gewerbe" ohne nennenswerten Widerstand vorgenommen werden konnten. 2)

Die aus dieser allgemeinen Zielsetzung ableitbare ökonomische Hauptzielsetzung für die Kriegszeit wurde in prägnanter Form wie folgt formuliert³⁾:

"Oberstes Ziel der Kriegswirtschaft ist die maximale Ausnutzung der nationalen Produktionskräfte, d.h. die Beschaffung der größtmöglichen Gütermenge für Landesverteidigung und Zivilversorgung."

(1) Zentralstelle, a.a.O., S.21 f.

(2) Vgl. Art. 31 der schweizerischen Bundesverfassung; mit den verfassungsrechtlichen Problemen der kriegswirtschaftlichen Eingriffe befasste sich schon nach dem ersten Weltkrieg A.Huber in seiner Dissertation über die "Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes", a.a.O., recht ausführlich.

(3) Diese These wurde von der 'Kommission für Konjunkturbeobachtung' und der 'Preisbildungskommission' in einem Bericht an das EVD vom 10.4.1940 aufgestellt und durch eine Reihe von Gutachten untermauert, vor allem durch die von Böhler, E. und Dütschler, H.: Grundsätze der schweizerischen Wirtschaftspolitik in Kriegszeiten, abgedruckt in: SZVS, 76.Jg. (1940), S. 132 ff.

Etwas umfassender und detaillierter sind demgegenüber die Ausführungen des EVD in seinem Abschlußbericht über "die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948"¹⁾, in dem es als Ziel der Kriegswirtschaft die bestmögliche Erhöhung der Widerstandskraft und des Durchhaltevermögens des Landes und seiner Wirtschaft nennt und daraus folgende Unterziele ableitet:

- (1) Steigerung der Güterbeschaffung im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten auf ein Maximum;
- (2) möglichst gleichmäßige, gerechte und zugleich wirtschaftlich sinnvolle Verteilung knapper Produkte und Materialien;
- (3) Versorgung aller Produktionsstätten mit den nötigen Rohstoffen;
- (4) Schutz des Volkes vor Hunger und materieller Not (insbesondere auch vor Arbeitslosigkeit).

Dabei galt für sämtliche Maßnahmen der kriegsbedingten Bewirtschaftung knapper Waren als Bewertungsmaßstab eine grundlegende, allgemein anerkannte (oder wenigstens tolerierte) Rangordnung der Bedürfnisse. Das Prioritätssystem der durch die schweizerische Kriegswirtschaft zu erfüllenden ökonomischen Bedürfnisse wies folgende Hauptpunkte in dieser Reihenfolge auf ²⁾:

- (1) Sicherung der militärischen Bereitschaft und Verteidigungskraft;
- (2) Erhaltung des Lebens, der Gesundheit und der Leistungskraft der Zivilbevölkerung;
- (3) "Sicherung der Verdienst- und Arbeitsmöglichkeiten" der Erwerbstätigen unter möglichst weitgehender Erhaltung der bisherigen Wirtschaftsstruktur;
- (4) an letzter Stelle dann die Befriedigung von "reinen Annehmlichkeits-, Bequemlichkeits- und Luxusbedürfnissen".

Diese allgemein formulierten ökonomischen Unterziele und Prioritäten waren grundsätzlich auch für den Bereich der Landwirtschaft gültig, sodaß daraus für die Kriegs-Agrarpolitik (als integrierter Bestandteil der gesamten 'Lan-

(1) Zentralstelle, a.a.O., S.22 f.

(2) Zentralstelle, a.a.O., S.15 f.

desversorgungspolitik') folgende Einzelziele abgeleitet werden können ¹⁾:

- (1) Die Erweiterung und Aktivierung des landwirtschaftlichen Produktionspotentials auf ein Maximum (produktionspolitisches Ziel);ergänzend dazu
- (2) die Sicherstellung der für die Landesversorgung immer noch nötigen Einfuhren landwirtschaftlicher Produkte (außenhandelspolitisches Ziel) und
- (3) die sinnvolle Bewirtschaftung und gerechte Verteilung der solchermaßen beschafften (wenn auch immer noch knappen) landwirtschaftlichen Produkte einschließlich der vorhandenen Vorräte (marktlenkungs-politisches Ziel).

Schließlich seien auch noch die recht präzisen Zielvorstellungen des S.B.V. für die Kriegszeit genannt:²⁾

"Für unser Land steht die militärische Abwehrbereitschaft an erster Stelle. An den zu treffenden Anordnungen zur Fernhaltung des Krieges von unseren Grenzen darf nicht gerüttelt werden, wenn einzelne Maßnahmen auch noch so einschränkend und belastend wirken.- Dem Bauernstand kommt neben der Militärdienstleistung vornehmlich die Aufgabe zu, die Nahrungsmittelversorgung von Armee und Volk sicherzustellen. Zu diesem Zwecke ist die Produktion auf landeseigener Grundlage mit den aus dem Auslande noch erhältlichen Rohstoffen nach Möglichkeit zu steigern. Vordringlich ist die Ausdehnung des Getreide- und Hackfruchtbaus unter Beibehaltung einer rationell- intensiven Viehwirtschaft zur Sicherung der Eiweiß- und Fettversorgung unseres Landes. Die beste Förderung erfährt die landwirtschaftliche Erzeugung in der Kriegszeit durch einen sinnvollen Einsatz der zivilen Arbeitskräfte, durch eine zweckmäßige Gestaltung des Urlaubs-

(1) Vgl. auch die Definition des Begriffes Landesversorgung bei Lautner, J.G.: System des Schweizerischen Kriegswirtschaftsrechts, Zürich 1943, 3. Lieferung, S.215: "Unter dem Begriff der Landesversorgung sind in des Wortes weitestem Sinne alle Vorkehren zu verstehen, die zur Deckung des Bedarfes des Landes, des Volkes und des Heeres, beitragen wollen. Ihre Sicherstellung obliegt der Gesamtheit der Maßnahmen, welche sich auf die Vorratshaltung und die heimische Produktion, auf die Ausrichtung des Außenhandels nach diesem Ziele und seine Überwachung sowie auf die Bewirtschaftung der im Inland erzeugten und aus dem Ausland eingeführten Güter beziehen."

(2) Beschluß des Vorstandes des S.B.V. vom 19.3.1940; vgl. auch S.B.S. (Hrsg.): 50 Jahre Schweizerischer Bauernverband, Brugg 1947, S.97 f.

und Dispensationswesens und durch eine Preispolitik, welche nach dem Grundsatz der Kostendeckung einen ökonomischen Ansporn zu Höchstleistungen bietet."

2. Das Instrumentarium

Die Realisierung dieser agrarpolitischen Ziele wurde durch ein umfassendes System von dirigistischen Einzelmaßnahmen zu erreichen versucht, das sowohl auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite des Agrarmarktes bzw. seiner Teilmärkte ansetzte, wenn auch mit unterschiedlicher Verteilung der Schwerpunkte. Eine detaillierte Aufzählung und Analyse sämtlicher angewandter Maßnahmen-Varianten würde den Rahmen dieser Arbeit weit übersteigen und ist auch im Hinblick auf ihre Zielsetzung nicht erforderlich. Es muß zunächst ein klarer, systematischer Überblick über die angewandten Haupt-Instrumententypen genügen, um dann im folgenden Abschnitt einen Überblick über deren (kombinierte) Anwendung zu geben und die dabei erzielten Wirkungen zu analysieren.

Der Katalog der kriegswirtschaftlichen Agrarmarktlenkungsmaßnahmen umfasste hauptsächlich folgenden "Instrumentenkasten":

(A) Maßnahmen zur Regulierung des Angebots:

(I) Ausbau der Vorratswirtschaft¹⁾

(1) Regelmäßige Bestandsaufnahmen über die Vorräte an lebenswichtigen Gütern²⁾

(2) Vorratshaltung durch die Bundesregierung³⁾

(1) Grundlage dieses gesamten Aktionsbereichs war das o.g. Sicherstellungsgesetz vom 1.4.1938 und die zu seiner Realisierung in den folgenden Jahren ergangene Vielzahl von Verordnungen und Beschlüssen des B.R. sowie die Verfügungen der einzelnen Kriegswirtschaftsämter (vgl. Tableau I), die Lautner unter vorwiegend juristisch-organisatorischen Gesichtspunkten zusammengestellt hat; hier wird insbes. auf Abschnitt 2 A: Lagerhaltung und Bewirtschaftung der Vorräte, S.215 - 339, verwiesen.

(2) Vgl. dazu den "Ersten Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der außerordentlichen Vollmachten ergriffenen Maßnahmen" vom 21. November 1939 (B.Bl.II, 1939, S.600 ff., hier S.634); künftig zitiert: Erster Bericht

(3) Vgl. ebd., S.637 und Sicherstellungsgesetz, a.a.O., Art. 3, Abs.I, lit.a

- (3) Förderung der Vorratshaltung von Dritten 1)
durch Verträge oder "andere geeignete Mittel",
(a) bei nicht einfuhrkontingentierten lebens-
wichtigen Gütern in der Regel durch freie
Vereinbarung;
(b) bei einfuhrkontingentierten Gütern²⁾ dage-
gen wurde als "geeignetes Mittel" indirek-
ter Zwang angewandt, indem die Erteilung
von Einfuhrbewilligungen von der Anlegung
der sog. "Pflichtlager" durch die Import-
teure abhängig gemacht wurde 3).
- (4) Direkte und zwingende Anordnung der Lagerhal-
tung bei privaten oder öffentlichen Unterneh-
men durch die Regierung (Zwangslager). 4)
- (5) Sicherung und Unterstützung der Lagerhalter:
(a) Zwangslagerhalter: Schadloshaltung durch
den Bund, wenn ohne eigenes Verschulden
ein Schaden eintritt; 5)
(b) freiwillige (vertragliche) Lagerhalter:
Finanzbeiträge des Bundes zur Anlegung
und Vermehrung der Lager; 6)
(c) Pflichtlagerhalter (nach 3 b)⁷⁾:
(ca) Erleichterung der Errichtung des La-
gers durch
- Zurverfügungstellung von Lagerraum,
- Import- und Zollerleichterungen,
- Rückvergütung von Preiszuschlägen,
- Beschaffung von zinsgünstigem Kredit

-
- (1) Sicherstellungsgesetz, a.a.O., Art. 3, Abs. I, lit b
- (2) Im Agrar- und Nahrungsmittelbereich waren dies Brot-
und Futtergetreide, Zucker, Reis, Speisefette und -Öle
sowie Kaffee; vgl. Erster Bericht, a.a.O., S. 637
- (3) Vgl. dazu Lautner, J.G.: a.a.O., S. 240 ff.
- (4) Vgl. Sicherstellungsgesetz, Art. 9, Abs. II, und Art. 3,
Abs. II; die Anordnung erging durch schriftliche Ein-
zelverfügung oder durch generelle Verfügung des EVD,
wobei die Betroffenen vorher möglichst zu hören wa-
ren; landwirtschaftliche Produzenten wurden so durch
die "Verordnung I^{bis} über die Sicherstellung der Lan-
desversorgung mit lebenswichtigen Gütern" des B.R. vom
15.8.1939 (A.S. 55.709) zur Vorratshaltung von Saatgut
und Futtermitteln verpflichtet (künftig zit.: VO I^{bis})
- (5) Vgl. Sicherstellungsgesetz Art. 3, Abs. III, a.a.O., und
die Verordnung I über die Sicherstellung der Landes-
versorgung mit lebenswichtigen Gütern des B.R. vom
30.12.1938, Art. 10, Abs. II (A.S. 55.122); künftig: VO I
- (6) Vgl. VO I, a.a.O., Art. 8
- (7) Vgl. dazu im einzelnen und hinsichtlich der vielfäl-
tigen Rechtsgrundlagen Lautner, J.G.: a.a.O., S. 264 ff.

(cb) Berücksichtigung der gesamten Lagerhaltungskosten bei der Festsetzung der Preise durch die Preiskontrollbehörden.

(cc) Haftung des Bundes für Lagerschäden in bestimmten, das normale Lagerrisiko übersteigenden Fällen (insbes. direkte Kriegseinwirkungen und höhere Gewalt).

(cd) Weitgehende Ausschaltung des Lagerliquidationsrisikos (indirekt) durch entsprechende behördliche Preisregulierung oder Maßnahmen der Handelspolitik. 1)

(6) Schließlich konnte der B.R. Beschlagnahmen, Enteignungen und Zwangs(ab-)lieferungen verfügen, wenn und so weit dies zur Sicherung der Landesversorgung nötig erschien. 2)

(7) Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch einen Aufruf des EVD an das Schweizervolk (vom 5.4.1939) zur Anlegung von Haushaltsvorräten an haltbaren Lebensmitteln für mindestens zwei Monate. 3)

(II) Lenkung der Inlandsproduktion

(1) Mengenwirksame Maßnahmen:

(a) Ausdehnung der verschiedenen Zweige des Ackerbaus:

- Nach Maßgabe einer nationalen Ernährungs- und Produktionsbilanz, ergänzt durch eine Futterbilanz für die Viehbestände 4)

(1) Hier konnte entweder die Eidgenössische Preiskontrollstelle (EPK) durch entsprechende Preisfestsetzungen für eine verlustlose Lagerauflösung sorgen oder aber die entsprechenden Importkontingente wurden zeitweise ausgesetzt oder gekürzt, sodaß die Inlandspreise (von nicht voll preisregulierten Produkten) wieder anstiegen.

(2) Grundlage war auch hier das Sicherstellungsgesetz; Ausübung dieses Rechts erfolgte z.B. durch die B.R.B. vom 14.11.1939 (A.S. 55.1398) und 25.10.1940 (A.S. 56.1683).

(3) Über die Einordnung dieser Vorratshaltung in die gesamte Vorratspolitik vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., S.260 und S.307 ff.

(4) Vgl. Die B.R.B. vom 6.4.1939 (A.S. 55.419), vom 1.10.1940 (A.S. 56.1589) sowie Wahlen, F.T.: Die Aufgaben unserer Landwirtschaft in der Landesversorgung der Kriegszeit, Vortrag vom 15.11.1940, abgedruckt in: ders.: Unser Boden heute und morgen. Etappen und Ziele des Schweizerischen Anbauwerkes, Zürich 1943, S.15-55 (künftig zitiert: Aufgaben)

- auf der Grundlage eines landwirtschaftlichen Produktionskatasters 1),
- durch etappenweise erhöhte Anbauverpflichtungen der Kantone, ihrer Gemeinden und der einzelnen Betriebe 2),
- unter Einbeziehung der Industrie (in Form eines 'industriellen Anbauwerkes') und der Kleinpflanzer 3),
- unterstützt durch eine Reihe von Kontroll- und Hilfsmaßnahmen 4), insbesondere
 - Betriebsaufsicht,
 - Zwangspacht und -Miete,
 - Befreiung von Bauverboten u.ä.einschränkenden Maßnahmen,
 - Bewirtschaftung der Produktionsmittel, Förderung ihrer Herstellung und Erleichterung ihrer Einfuhr,
 - Durchführung eines außerordentlichen Meliorationsprogrammes.

(b) Reduzierung der relativ übersetzten Viehbestände:

- "nach Maßgabe der Umstellung der Landwirtschaft auf vermehrten Ackerbau" 5),
- grundsätzlich ausgerichtet an der betriebs- und landeseigenen Futtermittelgrundlage 6),
- durch eine Vielzahl von Geboten, Verboten und Bewilligungspflichten, ansetzend an

(ba) der Futtermittelbasis:

Die umfassende Bewirtschaftung der Futter- (und Streu-) Mittel erfolgte vor allem durch folgende Maßnahmen:

- Selbstversorgungspflicht der Kantone, d.h. Sicherung der Versorgung nichtlandwirtschaftlicher Tierhalter sowie von Betrieben ohne oder mit ungenügender Eigenproduktion innerhalb der einzelnen Kantone 7); zusätzlich dazu

(1) Vgl. Wahlen, F.T.: Das Schweizerische Anbauwerk 1940-1945, Zürich 1946, S. 13 ff. (künftig zitiert: Anbauwerk)

(2) Vgl. Zentralstelle, a.a.O., S. 266 ff.

(3) Vgl. ebd., S. 282 ff.

(4) Vgl. ebd., S. 265, 288 ff. sowie Wahlen, F.T.: Anbauwerk, a.a.O., S. 47-54 und S. 73 ff.

(5) Vgl. Verfügung des EVD vom 20.3.1941 (A.S. 57.305)

(6) Vgl. die Verordnung des B.R. vom 23.5.1939 über die weitere Förderung des Ackerbaus (A.S. 55.472) zum B.B. vom 6.4.1939 (A.S. 55.419)

(7) Vgl. Verfügung des Kriegsernährungsamtes (KEA) vom 15.3.1943 (A.S. 59.226)

- Ablieferungs-Pflichtkontingente der Kantone zur Versorgung der Armee sowie im Bedarfsfalle (z. B. bei regionalen Mißernten) zugunsten von Mangelgebieten 1);
- Verfütterungsverbote für landwirtschaftliche Produkte, die primär für die menschliche Ernährung geeignet sind (insbesondere Brotgetreide, Kartoffeln, Gemüse, Obst), d.h. eine Einschränkung der Futtermittelerzeugung, soweit diese zur Erfüllung des Anbauplanes für menschliche Nahrungsmittel nötig ist 2)
- Gleichzeitige Intensivierung der Futtermittelerzeugung auf den im Rahmen des Anbauplanes dafür vorgesehenen Flächen (incl. einer optimalen Fruchtfolge) sowie die Ausdehnung der Silowirtschaft 3).

(bb) Ansatz am Viehstock (Tierbestand):

- Bewilligungspflicht für Vieh-Neuanschaffungen 4),
- Bewilligungspflicht für das 'Verstellen' (= in Pflege geben) von Vieh 4),
- Verpflichtung zur Ausmerzung nicht geeigneter und kranker Tiere, teilweise in Verbindung mit Wiederbeschaffungshilfen (zwecks Qualitätssteigerung des verringerten Viehbestandes) 5),
- Einschränkung der Viehmast (ins. der Kälber- und Schweinemast) 6),
- in Extremfällen: Zwangsweise Reduzierung des Viehbestandes 7).

-
- (1) Vgl. Verfügung des KEA vom 15.3.1943, (A.S. 59,226)
- (2) Vgl. z.B. den B.R.B. vom 19.9.1939 (A.S. 55.1014) wo in Art.4, Abs.I ein derartiges Verbot für Mahlprodukte aus Weizen, Roggen und Dinkel ausgesprochen wird.
- (3) Vgl. dazu die Verfügung des EVD vom 14.7.1943 (A.S. 59.583)
- (4) Vgl. Verfügung des KEA vom 28.4.1943 (A.S. 59.348)
- (5) Vgl. Verfügung des EVD vom 20.7./9.9.1943 (A.S. 59.578 und 733)
- (6) Vgl. insbes. die Verfügungen des KEA vom 21.9.1942 und 15.9.1943 (A.S. 58.922; 59.743); Grund: die hochwertigen Mastfuttermittel bedeuten einen erheblichen Kalorienverlust, anderweitige Nutzung ist effektiver (gilt insbes. für die Verfütterung von Vollmilch an Kälber)
- (7) Verfügung des EVD vom 20.3.1941 (A.S. 57.305)

(2) Preiswirksame Maßnahmen ¹⁾:

(a) Allgemeiner Preisstopp mit Genehmigungsvorbehalt für Preisanpassungen zwecks umfassender Kontrolle der Preisgestaltung 2); Hilfsmittel:

- (aa) absolute Höchstpreise,
- (ab) Höchstpreisaufschläge,
- (ac) verbindliche Kalkulationsnormen,
- (ad) Plafondpreise 3).

(b) Preisdifferenzierungsmaßnahmen:
Sozialpolitisch motivierte, künstliche Preisdifferenzierung bei bestimmten Warenarten durch betriebsinterne Kostenumschichtungen zwecks Schaffung einer billigen (d.h. niedrig kalkulierten) Standardqualität mit der Folge einer entsprechend höheren Kostenbelastung der besseren Qualitäten 4).

(c) Preisausgleichsmaßnahmen:
Zur Vereinheitlichung, Stabilisierung und Verbilligung der Abgabepreise von lebenswichtigen Waren (insbes. von Grundnahrungsmitteln) wurden zahlreiche Preisausgleichskassen und - Fonds eingerichtet 5). Im Gegensatz zur freien Preisbildung für gleichartige Waren in Höhe der Kosten des 'Grenz-anbieters' (mit der Folge relativ hoher Gewinne für billige Produzenten oder Importeure) wurde hier für Waren mit stark divergierenden Gestehungs-

-
- (1) Vgl. den Bericht der EPK innerhalb des Berichts des EVD über die Kriegswirtschaft in: Zentralstelle, a.a.O. S.875 - 934, passim; die juristische Problematik der kriegswirtschaftlichen Preispolitik behandelt außerordentlich detailliert Lautner, J.G.: Die kriegswirtschaftliche Preiskontrolle in der Schweiz, in: System..., a.a.O., Bd.3, Zürich 1950
 - (2) Auf der Grundlage des B.R.B. vom 1.9.1939 betreffend die Kosten der Lebenshaltung und den Schutz der regulären Marktversorgung (A.S. 55.817) erließ das EVD am 2.9.1939 seine Verfügung Nr.1 (A.S. 55.820), wonach ab 4.9.1939 die meisten Preise auf dem Stand vom 31.8.1939 eingefroren wurden.
 - (3) Als Kombination der Instrumente (bb) und (cc)
 - (4) Anwendung vor allem auch bei Lebensmittelverarbeitungsbetrieben, z.B. bei Teigwaren, Haferflocken und - Grütze, Cervelatwürsten, Schokolade u.a.
 - (5) Vgl. die Verfügung Nr. 24 des EVD vom 13.4.1943 betr. die Kosten der Lebenshaltung und den Schutz der regulären Marktversorgung (Organisation und Kontrolle der Preisausgleichskassen und Fonds); (A.S. 59.310). Außerdem die Übersicht über Zweck und Umsätze der 57 einzelnen Kassen in: Zentralstelle, a.a.O., S.921ff.

kosten ein mittleres ('künstliches') Preisniveau angesteuert, wobei als Ausgleichsmechanismus Abschöpfungen auf unterdurchschnittlich billige Warenposten erhoben und zur Finanzierung von Zuschüssen an überdurchschnittlich teure Anbieter verwendet wurden.

(3) Sonstige, ergänzende Maßnahmen:

(a) Eingliederung bestehender privatwirtschaftlicher Organisationen der Produzenten und des Handels in die Kriegswirtschaft, d.h. ihre Integration in die nationale, kriegswirtschaftliche Versorgungs- Organisation 1);

(b) zwangsweise Einrichtung von "kriegswirtschaftlichen Syndikaten" als Bindeglieder zwischen der staatlichen Kriegswirtschaftsorganisation (vgl. 2) Tableau I) und der Privatwirtschaft²⁾.

(III) Kontrolle der Im- und Exporte³⁾

- (1) Lockerung bestehender Importbeschränkungen;
- (2) Überwachung der Verwendung und der eventuellen Wiederausfuhr importierter Waren;
- (3) Allgemeine Ausfuhrbeschränkung mittels genereller Bewilligungspflicht für alle Exporte;
- (4) Einsatz der o.g. "kriegswirtschaftlichen Syndikate" vorzugsweise als Hilfsorgane zur Überwachung der Maßnahmen (1)-(3).

(1) So zum Beispiel die in der Zwischenkriegszeit errichteten (Zwangs-) Kartelle im Bereich der Milchwirtschaft ebenso wie die als Importzentrale fungierende (also mit teilweise öffentlich-rechtlichen Befugnissen ausgestattete) Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF); vgl. u.S. 238

(2) Zur juristischen Form und Funktionsweise dieser halbstaatlichen Zwangs-Korporationen in privatrechtlicher Organisationsform, aber mit primär öffentlich-rechtlichem Aufgabenbereich, vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., S. 93 - 129

(3) Vgl. Zentralstelle, a.a.O., S. 53 ff.; umfassende Grundlage all dieser Maßnahmen war der B.R.B. über die Überwachung der Ein- und Ausfuhr vom 22.9.1939 (A.S. 55.1067)

(B) Maßnahmen zur Regulierung des Absatzes:

(I) Mengenwirksame Eingriffe:

(1) Abgabe- und Bezugsbeschränkungen:

(a) Ansatz an dem Verhältnis zwischen Lieferanten und (Stamm-) Kunden:

(aa) Indirekter Liefer- oder Bezugszwang:
Waren dürfen nur von bisherigen Lieferanten bezogen bzw. an bisherige Kunden abgegeben werden, d.h. Aufhebung der Freizügigkeit des Warenbezuges 1).

(ab) Direkter Liefer- oder Verkaufszwang:
Verpflichtung des Lieferanten (durch Rechtsnorm oder behördliche Einzelanweisung) zur Belieferung seiner Stammkunden in (wenigstens relativ) gleichem Umfange wie bisher 2).

(ac) Abgabe- bzw. Bezugsberechtigungen für bestimmte Waren nach Maßgabe der bisherigen Geschäftsbedingungen als Ausnahmeregelung in Fällen von Bezugssperren, Rationierungs- und Kontingentierungsmaßnahmen (vgl. dazu ff.) 3).

(ad) Abgabe- bzw. Bezugssperren als (in der Regel zeitliche, vorübergehende) Maßnahme, insbesondere zur Verhinderung von Runs und spekulativen Warenhorten 4).

(b) Ansatz am Warenumsatz:

(ba) Kontingentierungsmaßnahmen 5):

(baa) Kontingentierung auf 100% der bisherigen bzw. der Normalbezüge, d.h. mengenmäßige Beschränkung der Abgabe bzw. des Bezuges von Waren auf den normalen (=bis-

-
- (1) Vgl. z.B. die Verfügung des EVD vom 6.6.1941 (Eierversorgung; A.S. 57.657) und die Verfügung des KEA vom 12.10.1942 (Brotrationierung; A.S. 58.962)
 - (2) Vgl. Verfügung des KEA vom 12.8.1942 (Brotgetreide - Kontingentierung; A.S. 58.761)
 - (3) Als Beispiele vgl. die Verfügungen der Sektion des KEA für Obst und Obstprodukte vom 28.5. und 7.7.1943 (A.S. 59.429 und 547)
 - (4) Eines der ersten Beispiele dazu im Bereich des Lebensmittelhandels war die Verfügung des EVD vom 28.8.1939 (A.S. 55.723)
 - (5) D.h. Warenzuteilungen nach Quoten, also nach Maßgabe einer relativen Größe, die hier in der Regel aus der Relation der Warenbezugsmengen in einem bestimmten (Vorkriegs-) Zeitabschnitt zu der zur Verteilung kommenden Warenmenge errechnet wurde; vgl. zum Begriff Brunner, H.: Zwangskartelle, Berlin, Zürich 1937, S. 220 f.

herigen) laufenden Bedarf ('Normalversorgung') 1).

(bab) Kontingentierung auf weniger als 100% der bisherigen bzw. der Normalbezüge, d.h. Verpflichtung der Lieferanten, die normalen Warenabgabemengen an ihre Kunden in bestimmtem Umfang gleichmäßig zu kürzen, und zwar auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften, aber von privater Hand ausgeführt, daher auch "private Kontingentierung" genannt. 2).

(bac) Behördliche (gesetzliche) Kontingentierung 3):

(α) Abgestufte Kontingentierung, d.h. die Abnehmer werden auf verschiedenen Prioritätsstufen eingereiht und die (behördliche) Verteilung erfolgt, je nach verfügbarer Warenmenge, im 'Kaskadensystem' von oben nach unten 4).

(β) Differenzierte Kontingentierung, d.h. hier werden die Warenquoten zwar allgemein verteilt, aber sie werden entweder verschieden hoch angesetzt oder aber sie sind qualitativ differenziert 4).

(1) Vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., S. 691 ff; als Beispiel vgl. die Verfügungen des KEA vom 11.5.1940 (Abgabe von Lebens- und Futtermitteln; A.S. 56.513) und vom 2.7.1941 (Abgabe von Frischmilch; A.S. 57.726)

(2) Vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., S. 703 f.; als Beispiele einer Reihe von Weisungen der Sektion für Obst die Weisungen vom 4.9.1942 (Kernobst; A.S. 58.832) und vom 28.5.1943 (Kirschen; A.S. 59.425)

(3) Zu Umfang und Abgrenzung dieses Begriffs vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., S. 496 ff.

(4) Vgl. ebd., S. 392 und S. 767

(bb)Rationierungsmaßnahmen 1):

(bba)Abgestufte Rationierung 2)

(bbb)Differenzierte Rationierung²⁾

(bbc)Variable Rationierung:

(α)Variierte Rationierung,
d.h. es werden "Rationen
in wechselndem Ausmaß und
verschiedenartiger Zusam-
mensetzung" verteilt, wo-
bei die bewirtschaftende
Behörde Menge und Kombina-
tion bestimmt 3).

(β)Variable Rationierung im
engeren Sinn:
sie liegt vor, wenn den
Nachfragern "die Befugnis
zur Variation eingeräumt
und ihnen Gelegenheit ge-
boten wird, zwischen mehre-
ren bewirtschafteten Waren
oder sogar zwischen mehre-
ren verschiedenartig zusam-
mengesetzten Bezugsberech-
tigungen zu wählen, oder
andere als diejenigen Wa-
ren zu beziehen, die ihnen
gemäß den an sie zunächst
abgegebenen Ausweisen zu-
gedacht gewesen sind"4).

-
- (1) D.h. Warenzuteilungen in Quanten, also in absolut be-
stimmten Mengen (insbes. mit Hilfe von Rationierungs-
coupons, Lebensmittelkarten etc.), wobei bisherige Be-
züge und "normaler Verbrauch" direkt keine Rolle
spielten. Zur Begriffsabgrenzung vgl. Lautner, J.G.:
a.a.O., S. 741
- (2) Diese Begriffe sind entsprechend definiert wie die
o.g. abgestufte bzw. differenzierte Kontingentierung,
lediglich sind hier Quanten anstelle von Quoten Ge-
genstand der Verteilung.
- (3) Dieses Instrument wurde vor allem bei der Lebensmit-
telrationierung verwendet vor allem unter Berücksich-
tigung des jahreszeitlich wechselnden Angebots an Bo-
denprodukten; vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., S. 799 ff.
- (4) Vgl. ebd., S. 800

(bc) Behördliche Bewilligungspflicht für Warenumsätze 1):

Kennzeichnend dafür ist, daß in der Regel

- über individuelle Güter-Zuteilungsmengen entschieden wird,
- allein das Ermessen der zuständigen Behörde maßgeblich ist, (das jedoch je nach gesetzlicher Grundlage einen verschieden weiten Spielraum haben kann),
- ein Bedarfsnachweis erbracht werden muß (insbes. auch hinsichtlich der Warenmenge),
- daß aber in Grenzfällen außer-(güter-)wirtschaftliche Gesichtspunkte maßgeblich sein können, sodaß die Bewilligung trotz nachgewiesenem Bedarf versagt werden muß (z.B. wenn militärische Gründe dagegen sprechen) 2).

(bd) Absolute oder relative Abgabe- und Bezugsverbote; 3)

diese weitestgehenden Eingriffe in das Marktgeschehen wurden in zwei Grundformen durchgeführt:

(bda) Unbeschränkte Verbote, d.h. generelle Verbote von Umsätzen einzelner Warenarten,

(1) Dieses Mittel dient in dem hier genannten Sinne nicht nur der allgemeinen Kontrolle der Warenströme, sondern als direkte, oft sehr streng angewandte Lenkungsmaßnahme; die technische Durchführung erfolgt häufig mit Bezugsscheinen, nicht selten aber auch mit Abgabe- oder Verkaufsbewilligungen, sodaß die oft verwendete Bezeichnung "Bezugsscheinsystem" nicht umfassend genug und daher ungenau ist. Als Beispiele vgl. die Weisung der Sektion für Kartoffeln vom 1.6.1943 (Bewilligungspflicht für die gesamte Kartoffelversorgung, A.S. 59.449) und die Weisung der Sektion für Düngewesen vom 30.11.1943 (Abgabe und Bezug von Dünger; A.S. 59.945)

(2) Zur genauen Abgrenzung und Begriffsbestimmung vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., S. 981-1011

(3) Vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., S. 1011-1047, passim

wenn auch teilweise nur relativ gefaßt, bedeuten einen sehr harten Markteingriff und stellen daher die Ausnahme dar 1);

(bdb) Beschränkte Verbote, d.h. durch Festlegung irgendwelcher Kriterien begrenzte und daher mit bestimmten Wirkungszielen verbundene Verbote wurden dagegen in vielfältiger Form verwendet und lassen sich folgenden Untergruppen zuordnen:

(α) Zweckbeschränkte Verbote²⁾

(β) Zeitlich beschränkte Verbote 3)

(γ) Räumlich beschränkte Verbote 4)

(δ) Subjektiv beschränkte Verbote 5):

-
- (1) Immerhin wurden durch Verfügungen des KEA u.a. für Abgabe und Bezug von Majonnaise (zwecks besserer Verwendung von Speiseölen; Verfügung vom 28.11.1940, A.S. 56.1906), von Konditoreihilfsstoffen (Verfügung vom 15.7.1942, A.S. 58.707) sowie von bestimmten Spezialbrotsorten (zwecks Beschränkung der Brotsortenzahl und zur rationellen Bewirtschaftung der Mahlprodukte; Verfügung vom 11.4.1942, A.S. 58.370) derartige Verbote ausgesprochen.
 - (2) Ansatz an der Zweckbestimmung der Ware; es sind sehr viele Variationen möglich, z.B. Verwendung ist nur für einen bestimmten Zweck untersagt, oder Verwendung ist nur für ganz bestimmten Zweck erlaubt.
 - (3) Hierzu zählen u.a. die o.g. Bezugssperren; andere Beispiele sind die Verfügung schweinefleischloser Wochen (Verfügung des KEA vom 15.5.1941, A.S. 57.570) sowie zeitweise Verbote von Fleischabgaben anderer Tierarten (z.B. Verfügung des KEA vom 21.5.1942, A.S. 58.488)
 - (4) Z.B. die Verfügung der Sektion für Obst vom 4.9.1942 (A.S. 58.832) und die Verfügung des KEA vom 1.12.1941 (A.S. 57.1397)
 - (5) "Vorschriften dieser Art liegen in so reichhaltiger Fülle vor und verdanken ihre Entstehung so verschiedenartigen Gründen, daß es nicht möglich ist, eine geschlossene Übersicht zu bieten." Lautner, J.G.: a.a.O. S. 1026; dennoch werden anschließend einige der für die landwirtschaftlichen Teilmärkte bedeutsamen Untertypen genannt.

Insbesondere Verbote

- (δ_1) der Abgabe an bestimmte Abnehmer (gruppen);
 - (δ_2) der Abgabe an andere als ganz bestimmte Wirtschaftssubjekte;
 - (δ_3) der Abgabe durch andere als ganz bestimmte Wirtschaftssubjekte;
 - (δ_4) des Warenverkehrs zwischen bestimmten Wirtschaftssubjekten;
 - (δ_5) des Warenverkehrs zwischen anderen als ganz bestimmten Wirtschaftssubjekten.
- (ξ) Sonstige beschränkte Verbote:
- (ξ_1) Ausgehend vom Ursprung der Ware 1);
 - (ξ_2) Anknüpfend an der Beschaffenheit der Ware 2);
 - (ξ_3) "unter Berücksichtigung anderer obwaltender Umstände". 3)

(2) Sparmaßnahmen:

- (a) Öffentlich-rechtliche Sorgfaltspflicht der Wirtschaftssubjekte im Umgang mit den ihnen ansonsten frei zur Verfügung stehenden Waren zwecks Verhinderung von deren Verlust bzw. Verderb. Lautner unterscheidet hier zwei Gruppen:

-
- (1) Insbes. durfte der landwirtschaftliche Selbstversorgungsanteil nicht anderweitig verwendet werden, z.B. als Lohn-,Miete- oder Pachtzinsentgelt; vgl. Verfügung des KEA vom 15.3.1943 (A.S. 59.226)
 - (2) Hierzu zählen vor allem die mittelbaren Auswirkungen von Verwendungsverböten (für bestimmte Zwecke) und von Qualitätsvorschriften; vgl. Verfügung der Sektion für Kartoffeln vom 12.6.1942 (A.S. 58.542), die den Absatz von unausgelesenen Kartoffeln verbietet.
 - (3) Lautner, J.G.: a.a.O., S.1045; hierzu zählt insbes. das Verbot der Verwendung von rationierten Lebensmitteln als Preise bei (Vereins-) Veranstaltungen, Lotterien, Lottospielen und Tombolen.

(aa)"Die Sorgfaltspflicht niedrigster Stufe ergibt sich aus Vorschriften zur Verhinderung des absichtlichen Verderbs und dem Verbot der Vernichtung oder Zerstörung von Waren". 1)

(ab)Eine "Sorgfaltspflicht höherer Stufe" wird begründet durch Vorschriften, die sich auf "die Lagerung und die Behandlung von Stoffen und Waren, ..., aber auch auf ihre Gewinnung, Herstellung, Verarbeitung und Verwendung oder...auf den Schutz vor Verderb oder die Verpflichtung zur Bekämpfung von Schädlingen" beziehen. 2)

(b)Darüberhinaus wurde für den gesamten Bereich der Lebens- und Futtermittel ein generelles Spargebot erlassen:

"Jedermann ist verpflichtet, sämtliche unter seiner Verantwortung verwalteten und gebrauchten Nahrungs- und Futtermittel sorgfältig zu behandeln, sachgemäß aufzubewahren und in zweckdienlicher Weise vor Verlusten und Verderbnis zu schützen. Desgleichen besteht die Verpflichtung, bei der Zubereitung und im Verbrauch von Lebens- und Futtermitteln sich größter Sparsamkeit und rationeller Verwendung zu befleißigen und sich den bestehenden Versorgungsmöglichkeiten anzupassen." 3)

(c)In diesem Sinne und auf dieser Grundlage wurde dann eine Vielzahl von speziellen Sparvorschriften erlassen, insbesondere auch im Bereich der Nahrungsmittelwirtschaft, und zwar häufig in Form von "Verboten der Herstellung, der Abgabe und des Bezuges oder der Verwendung absoluter oder relativer Natur, die somit den Umsatz und den Genuß einzelner Produkte unmittelbar oder mittelbar ausschließen oder nur ausnahmsweise gestatten". 4)

-
- (1) Vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., S.1052; als Beispiel vgl. die Verfügung des KEA vom 11.4.1942 (A.S. 58.370) über das Verbot von Abgabe, Bezug und Verwendung von Backwaren zu Futterzwecken.
 - (2) Lautner, J.G.: a.a.O., S.1054; als Beispiel vgl. die Verfügung des KEA vom 13.5.1942 (A.S. 58.492) über die Verminderung von Lagerverlusten bei Mahlprodukten aus Brotgetreide und die Verfügungen des EVD vom 2.4.1942 (A.S. 58.333) und vom 14.10.1943 (A.S. 59.808) über Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen (Engerlinge und Mäuse)
 - (3) Verfügung Nr. 29 des EVD vom 9.4.1942 (A.S. 58.361), Art.1; ähnl. Art.1 Abs. 2 der Verfügung des KEA vom 4.1.1944 (A.S. 60.57)
 - (4) Lautner, J.G.: a.a.O., S.1101; als Beispiele vgl. die Verfügung des KEA vom 27.6.1940 (Brot; A.S. 56.1011) vom 28.11.1940 (Majonnaise; A.S. 56.1906) und vom 18.10.1940 (Rahm; A.S. 56.1675)

(II) Preiswirksame Eingriffe

- (1) Preisstop, Preisdifferenzierungs- und Preisausgleichsmaßnahmen sind hier ebenso wirksam wie oben (S.128) bei den Produzentenpreisen. Hinzukommen hier noch speziell:
- (2) Überwachung der Einzelhandelspreise durch kantonale und kommunale Preiskontrollstellen; 1)
- (3) Einführung einer generellen Preisauszeichnungspflicht für den Einzelhandel. 2)
- (4) Die praktische Durchsetzung der Konsumentenpreisregulierung sicherte ein umfassendes System von Sanktionen gegen Verletzungen der preisrechtlichen Bestimmungen, wobei insbesondere verhängt wurden 3):
 - (a) Strafrechtliche Sanktionen:
Verwarnungen, Geld- und Freiheitsstrafen.
 - (b) Administrative Sanktionen:
 - (ba) Ausschluß von der (Weiter-)Belieferung bzw. Abgabeverbot;
 - (bb) Entzug von erteilten Bewilligungen (vgl. o.S.);
 - (bc) Einziehung oder Beschlagnahme in Verbindung mit Zwangsverkauf;
 - (bd) Wegsteuerung überhöhter Gewinne;
 - (be) Geschäftsschließung bzw. Berufs- oder Gewerbeverbot;
 - (bf) Veröffentlichung der Straf-Verfügung.

(1) Vgl. zu den Einzelheiten Lautner, J.G.: a.a.O., S. 245 f.

(2) Vgl. Zentralstelle, a.a.O., S. 886

(3) Vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., S. XI 1 - XI 114

III. Anwendung und Wirkungen

1. Mengenwirksame Eingriffe

Gegen Ende der 30er Jahre wurde unter dem Druck einer zunehmenden Absatzkrise für milchwirtschaftliche Produkte einerseits und der auf Krieg deutenden politischen Entwicklung andererseits das Problem einer Umstrukturierung der schweizerischen Landwirtschaft immer drängender¹⁾.

Die zunehmend verschärfte Lage der Agrar- und Wirtschaftspolitik führte zu dem grundlegenden B.B. vom 6.4.1939²⁾, der eine Vermehrung des Ackerbaus insbesondere deshalb anstrebte, weil

- (a) wegen der zunehmenden Kriegsgefahr die Verbesserung der Landesversorgung mit Nahrungs- und Futtermitteln aus eigenen Quellen immer bedeutsamer wurde,
- (b) wegen der sehr ungleichgewichtigen landwirtschaftlichen Produktionsstruktur mit der Folge einer viehwirtschaftlichen Absatzkrise (Schwerpunkt Milchmarkt) eine Umstrukturierung dringend erforderlich erschien und, in engem Zusammenhang damit,
- (c) die unbefriedigenden betriebswirtschaftlichen Ergebnisse der einzelnen Betriebe nur durch eine Umstellung von der milchwirtschaftlichen 'Monoproduktion' auf eine differenziertere, mit qualitativ hochwertigem Ackerbau gemischte Produktionsweise zu verbessern waren.

Dieser dringliche (und daher keinem Referendum zu unterwerfende) B.B. bildete die Grundlage für eine ausgefeilte dirigistische Politik der mengenmäßigen Produktionssteigerung und -lenkung, denn durch ihn "wurde der Bundesrat ermächtigt, die allgemeinen Richtlinien für die landwirtschaftliche Produktion festzulegen und das Ausmaß der Umstellung für den einzelnen Betrieb zu

-
- (1) Was u.a. auch in der wichtigen Botschaft des B.R. vom 12.12.1938 an die B.V. über Maßnahmen zur weiteren Förderung des Ackerbaus (B.Bl. II, 1938, S. 1055) eingehend dargelegt wurde; ebenso in der Studie des S.B.S.: Zeitgemäße Produktionsorientierung der schweizerischen Landwirtschaft, Mitteilung Nr. 120, Brugg 1938
 - (2) Vgl. den B.B. über Maßnahmen zur weiteren Förderung des Ackerbaus vom 6.4.1939, (A.S. 55.419)

bestimmen. Dieser Grundsatz bedeutet einen beinahe epochalen Eingriff in die bisherige Freizügigkeit der Betriebsführung in der Landwirtschaft." ¹⁾

Nach Maßgabe dieses B.B. wollte man, in Verfolgung des o.g. Zieles Nr. (1) ²⁾, vor allem die Ackerbaufläche von ca. 180.000 ha ³⁾ sukzessive auf etwa 300.000 ha vermehren; daneben sollte die Anschaffung von Landmaschinen und die Pferdezucht (als Lieferant der zugehörigen Zugtiere) gefördert werden, um gleichzeitig die Produktionsintensität zu steigern, und schließlich war beabsichtigt, durch angemessene Preis- und Absatzgarantien die gesteigerte Bodenproduktion marktmäßig abzusichern (was schon in den Bereich der preismäßigen Lenkung fällt, vgl. dazu den nächsten Abschnitt 2.).

Als Grundlage dieser neuen Produktionspolitik wurde für das ganze Land ein Produktionskataster aufgestellt, d.h. als "umfassendes Inventar der Produktionsmöglichkeiten auf Grundlage der natürlichen und betriebswirtschaftlichen Verhältnisse" ⁴⁾ wurde für jede Gemeinde ein Verzeichnis angefertigt, in dem neben den Anbaumöglichkeiten (je nach Bodengqualität, Oberflächengestaltung, klimatischer und topographischer Lage) auch die jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnisse (insbesondere die bisherigen Anbauverhältnisse und die Ausstattung mit Arbeitskräften, Zugtieren, Maschinen und Geräten) festgehalten waren. Danach wurde dann für jede Gemeinde die optimale Anbaufläche für wirtschaftliche Normalzeiten und eine Mehranbau-Reserve für außerordentliche (Not-)Zeiten ausgewiesen. ⁴⁾

-
- (1) So der damalige Leiter der Abteilung für Landwirtschaft des EVD, E. Feisst: Wirtschaftliches Durchhalten vom agrarpolitischen Standpunkte aus gesehen, Zürich 1942, S. 8f.
- (2) Vgl. o.S. 122
- (3) Die letzte Zählung von 1934 hatte 183.721 ha Ackerland ergeben, vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O. S. 102
- (4) Vgl. dazu die ausführliche Beschreibung bei Wahlen, F.T.: Anbauwerk, a.a.O., S. 13 ff.; ohne derartige Vorbereitung und genaue Unterlagen waren die ersten Versuche mit Produktionsge- und -verboten von 1917/18 von häufigen Rückschlägen und Fehlgriffen begleitet gewesen und daher bald (bis spätestens 1922) wieder aufgegeben worden; vgl. dazu Huber, A.: a.a.O., S. 95 ff.

sie zunächst längerfristig geplante Realisierung dieser neuen Produktionspolitik mußte auf Grund des Kriegsausbruches im September 1939 erheblich beschleunigt werden. Schon im Herbst 1939 und dann im Herbst 1940 (jeweils zur Aussaat des Wintergetreides) wurden die ersten beiden Etappen der Zuweisung von Pflichtanbauflächen an die Kantone (und über diese an die Gemeinden und die einzelnen Betriebe) durchgeführt.¹⁾

Inzwischen hatte sich jedoch durch den Zusammenbruch Frankreichs und den Kriegseintritt Italiens (am 10. Juni 1940) die schweizerische Versorgungslage so empfindlich verschlechtert, daß der Leiter der Sektion für landwirtschaftliche Produktion und Hauswirtschaft des Kriegsernährungsamtes (KEA), F.T. Wahlen, einen wesentlich verschärften Anbauplan entwickelte, der im Extremfall eine Ausdehnung des Ackerbaus auf 500.000 ha vorsah und anhand umfangreicher leistungsökonomischer und ernährungsphysiologischer Berechnungen nachzuweisen versuchte, daß bei optimaler Steuerung und Aktivierung der Produktionskräfte einerseits und weitgehender Lenkung und Einschränkung des Konsums andererseits die Schweizer im Ernstfalle aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt sichern könnten.²⁾

(1) Das föderalistische Grundprinzip wurde also auch hier bei allem Dirigismus, soweit als möglich aufrechterhalten; vgl. Zentralstelle, a.a.O., S. 11f.

(2) Mit diesem Plan trat Wahlen erstmals am 15.11.1940 in einem Vortrag vor der "Gesellschaft Schweizerischer Landwirte" an die Öffentlichkeit; vgl. Wahlen, F.T.: Aufgaben, a.a.O.; der erste Abdruck mit allen Tabellen und Berechnungen erfolgte in den "Schweizerischen landwirtschaftlichen Monatsheften", Bümplitz 1940, Heft 12

Auf Grund all seiner Berechnungen legte Wahlen folgenden gesamtschweizerischen Anbau-Plan vor:

Tabelle 16

Anbau-Plan 'Wahlen'

(Aufteilung nach Kulturarten in ha)

<u>1. Getreidebau:</u>	ha	ha
Brotgetreide	247.361	
Hafer für die menschliche Ernährung	17.293	
Gerste für die menschliche Ernährung	7.059	
Futterhafer	64.958	
Futtergerste	<u>20.000</u>	
Total Getreidebau		356.671
<u>2. Hackfrüchte u. Handelspflanzen:</u>		
Speisekartoffeln	63.002	
Futterkartoffeln	20.000	
Zuckerrüben	18.767	
Futterrüben (Halbzucker und Runkeln)	10.000	
Kohlrüben	2.000	
Ackerfutter als Hauptfrucht	2.000	
Gemüse	15.256	
Zichorien	950	
Schälerbsen	3.059	
Suppenbohnen	2.379	
Körnermais	5.481	
Ölpflanzen (2/3 Raps, 1/3 Mohn)	10.776	
Flachs und Hanf	1.500	
Tabak	<u>1.200</u>	
	156.370	
Davon ab, weil Zwischenkulturen	<u>8.229</u>	<u>148.141</u>
Total Ackerbau		504.812
		= 46,3%
<u>3. Futterbau:</u>		
Kunstwiesen, eingeschlossen		
Gras- und Kleesaat	378.609	
Naturwiesen	<u>207.418</u>	
Total Futterbau		586.027
		= 53,7%
Total Kulturland im engeren Sinne ohne Reben		1.090.839
		= 100,0%

Quelle: Wahlen, F.T.: "Aufgaben", a.a.O., S. 42 f.

Dieser Plan und seine (teilweise) Realisierung in der Schweiz stellt für ein freiheitlich-demokratisches Land mit Sicherheit ein Höchstmaß an allgemein- und insbesondere produktionspolitisch noch durchsetzbarer staatlicher Einflußnahme dar, und daher sollen hier kurz seine praktische Durchführung und die erzielten Ergebnisse skizziert werden, als Hauptbeispiel für eine mengenmäßige Lenkung und Aktivierung der Agrarproduktion.

Zentraler Maßnahmebereich des Anbauwerkes war die Anbaupflicht, d.h. die zentrale Zuteilung von Pflichtflächen an die Kantone, von diesen weiter an die Gemeinden und schließlich an die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe, wobei das Hilfsinstrument Produktionskataster den Zuteilungsmaßstab lieferte.¹⁾

Dabei wurden nicht nur Flächen für die (Pflicht-) Selbstversorgung der landwirtschaftlichen Betriebe miteinbezogen, sondern auch die von (nichtlandwirtschaftlichen) Kleinpflanzern und bald auch die von potenteren Industrieunternehmern zu bepflanzenden Flächen festgelegt;²⁾ außerdem wurde ein recht umfangreiches 'außerordentliches Meliorationsprogramm' in Angriff genommen.³⁾

(1) Dazu wurden neue kantonale "Zentralstellen für Ackerbau" und "Gemeindeackerbaustellen" geschaffen, deren Funktionen in der Verfügung zur Förderung des Ackerbaues und deren entsprechender Vollziehungsverordnung vom 12.3.1940 festgelegt waren (A.S. 56.251)

(2) Vgl. den Überblick über die Beteiligung der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung am Anbauwerk in: Zentralstelle, a.a.O., S. 282 - 285

(3) Vgl. den B.R.B. über außerordentliche Bodenverbesserungen zur Vermehrung der Lebensmittelerzeugung vom 11.2.1941 (A.S. 57.137) und seine Änderung am 24.3.1942 (A.S. 58.294); über die Durchführung berichtet Wahlen in seinem "Anbauwerk", a.a.O., S. 73-78

Insgesamt wurden folgende Gesamt-Anbauflächen für die Kantone festgelegt:

Tabelle 17

Entwicklung der Pflicht-Anbauflächen der schweizerischen
Landwirtschaft im 2. Weltkrieg
(Zuteilungen an die Kantone)

Jahre	Zuteilungen	Zuteilung (ha)	Pflichtanbau- fläche (ha)
1939	1. Zuteilung, Herbst	25.333	
1940			208.812
1940	2. Zuteilung, Herbst	13.790	
1941	3. Zuteilung, Frühjahr	50.000	
1941			276.290
1941	4. Zuteilung, Herbst, Land- wirtschaft u. Klein- pflanze	23.190	
	Industrie	10.120	
1942			309.600
1942	5. Zuteilung, Herbst, Land- wirtschaft, Kleinpflan- ze u. Industrie zusammen: bisheriges Wiesland	47.100	
	Rodungsfläche	12.000	
	(Meliorationsfläche, die nicht unter den Pflicht- anbau fällt: 25.759)		
1943			368.700
1943/44	6. Mehranbauetappe (Herbst 43), Intensivierungsetappe, keine Neuzuteilungen, sondern nur Bereinigung der Pflichtflä- chen incl. Neuland		362.464
1944/45	7. Mehranbauetappe (Herbst 44), wahlweise 20.000 ha mehr of- fenes Ackerland oder 40.000 ha Ackerfutterbau als Zwischen- kulturen		362.464 (+ 20.000 ha)
1945	8. Anbauetappe (Herbst 45), für Land- wirtschaft Reduktion 13.913 ha, für Industrie 40%, Lockerung für Kleinpflanzer		
1946	Pflichtfläche nur noch für Landwirtschaft festgelegt		330.941

Quelle: Zentralstelle, a.a.O., S. 266

Diese Anbauverpflichtungen wurden weitgehend erfüllt, oft sogar übererfüllt, wie aus der Gesamtentwicklung der tatsächlichen Anbauflächen hervorgeht (vgl. Tabelle 18).

Damit hat man im Verlauf weniger Jahre die Gesamtanbaufläche mehr als verdoppelt, was eindeutig als grosser Erfolg des Anbauwerkes anzusehen ist. Aber dies war in dem hier aufgezeigten Maße nur möglich, weil diese rein mengen- bzw. flächenmäßig wirksamen Maßnahmen durch eine ebenso gezielte Preispolitik unterstützt wurden; denn nur durch eine entsprechende Preisgestaltung konnte das für ein Gelingen des Anbauwerkes unerlässliche Eigeninteresse der Landwirte in die von den damit befaßten (Agrar- und Versorgungs-) Politikern gewünschte Richtung gesteuert werden. Daher ist hier nun der Wirkungsmechanismus des zweiten zentralen Massnahmebereiches, der preispolitischen Lenkung, in seinen Grundzügen zu untersuchen.

2. Preiswirksame Eingriffe

Grundsätzlich versuchten die Organe der schweizerischen Kriegswirtschaft soweit als möglich ihre jeweiligen Einzelziele mit marktkonformen Mitteln zu erreichen. Marktinkonforme Mittel wurden erst dann eingesetzt, wenn auf andere Weise die (genannten) Ziele offensichtlich nicht erreicht werden konnten. Sah man sich aber zu einem Eingriff letzterer Art veranlaßt, so war man in der Regel geneigt, nach einer Art 'wirtschaftspolitischen Subsidiaritätsprinzip' den mildesten (aber noch ausreichenden) Eingriff vorzunehmen.

Nach diesem Grundsatz richtete sich auch weitgehend die Politik der Eidgenössischen Preiskontrollbehörden, indem sie sich bemühten,

"bei der Festsetzung ihrer Normen und Vorschriften den tatsächlichen Gestehungskosten wie auch den branchen- und berufsüblichen Handels- und Gewinnmargen nach Möglichkeit Rechnung zu tragen. Diese Haltung der kriegswirtschaftlichen Organe hat erheblich dazu beigetragen, dass der Mechanismus des Marktes selbst im Zeichen der kriegswirt-

Tabelle 18

Zusammenstellung der Anbauflächen der Schweiz nach Kulturen und Jahren

<i>Getreide zur Körnergewinnung, in ha:</i>	1934	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
Winterweizen	57 165	67 752	46 337	61 035	68 498	75 109	79 784	57 325	76 970
Sommerweizen	9 608	13 511	31 161	26 140	23 267	25 197	18 693	40 546	16 882
Winterroggen	14 242	13 371	8 999	12 409	12 702	14 602	12 980	11 097	13 328
Sommerroggen	1 400	1 262	1 274	1 627	1 619	1 605	1 466	2 017	1 719
Dinkel (Spelz)	11 961	12 474	10 419	12 394	15 766	18 933	18 980	14 172	15 824
Mischel	7 036	6 328	5 900	7 826	10 982	11 395	11 190	8 777	10 748
Mais	809	1 155	1 402	2 634	3 177	4 073	4 538	5 202	4 041
Wintergerste	1 082	2 955	2 884	4 647	8 289	10 752	11 463	10 833	13 395
Sommergerste	3 086	4 927	8 254	13 049	13 821	15 614	17 123	20 932	16 990
Hafer	10 145	13 123	21 469	32 243	34 165	38 230	41 343	44 158	39 909
Buchweizen und übrige . .	72	48	147	64	55	65	21	15	6
Mischel v. nur Futtergetreide	—	—	—	—	—	914	1 067	1 463	1 538
Total Fläche	116 606	136 906	138 246	174 068	192 341	216 489	218 648	216 537	211 350
<i>Knollen- und Wurzelgewächse, in ha:</i>									
Kartoffeln	45 819	47 321	49 535	59 579	71 159	82 846	84 675	83 577	79 434
Runkeln, Halbzucker und Kohlrüben	10 122	10 873	10 869	11 945	13 072	14 578	15 543	16 402	15 765
Zuckerrüben	1 501	3 207	3 126	3 436	3 868	4 773	5 693	5 559	5 556
Rübi als Hauptfrucht . .	516	829	894	986	1 454	1 522	1 566	1 574	1 160
Rübi als Einsaat	—	—	—	844	1 213	1 278	1 321	2 976	1 309
Total Fläche ohne Rüblieinsaat	57 958	62 230	64 424	75 946	89 553	103 719	107 477	107 112	101 915
<i>Gemüse, in ha:</i>	8 171	9 281	8 933	12 058	15 361	17 053	17 024	17 763	15 883
<i>Kleinpflanzer:</i>									
Kartoffeln	—	—	1 834	3 177	4 587	5 206	5 203	4 965	
Gemüse	—	—	2 890	3 852	4 967	5 508	5 568	5 740	
Ölpflanzen	—	—	—	—	—	79	178	318	
Andere	—	—	—	—	37	377	513	729	
Total Fläche Kleinpflanzer, in ha			4 724	7 029	9 591	11 170	11 462	11 752	
Total Kartoffeln inkl. Kleinpflanzer			51 369	62 756	75 746	88 052	89 878	88 512	
Total Gemüse inkl. Kleinpflanzer			11 823	15 910	20 328	22 561	22 592	23 503	
<i>Andere Ackergewächse, in ha:</i>									
Tabak	726	770	650	667	681	940	1 088	1 272	1 474
Hanf	—	—	18	16	40	55	25	27	16
Flachs	10	13	29	60	118	225	193	231	111
Mohn	—	—	144	541	680	827	1 029	1 313	409
Raps	8	41	38	154	550	1 638	7 070	8 516	8 286
Andere	—	60	16	1	95	110	1 810	2 525	3 522
Total Fläche	744	884	895	1 439	2 164	3 795	11 245	13 884	13 818
<i>Offenes Ackerland, in ha:</i>	183 479	209 301	212 198	263 511	299 419	341 056	351 394	355 296	342 966
Gesamttotal inkl. Kleinpflanzer:			217 222	270 540	309 010	352 226	365 856	367 018	

Quelle: Zentralstelle, a.a.O., S. 268

schaftlichen Lenkung und Planung nie vollständig beseitigt wurde. So gelang es, die private Initiative lebendig zu erhalten, die Produktion elastisch zu gestalten, und die Bereitschaft der Wirtschaft, mit den kriegswirtschaftlichen Organen loyal zusammenzuarbeiten, zu festigen". 1)

Diese Grundhaltung war besonders wichtig im Hinblick auf die landwirtschaftlichen Produzenten, denn bei ihrer großen Zahl (über 200.000) und ihrer Streuung über das ganze Land hatten sie, wie kaum ein anderer Produktionszweig, viele Möglichkeiten, über "schwarze" oder "graue" Märkte die Versorgungsnotlage auszunutzen. Daß dennoch die weitaus überwiegende Mehrheit der Landwirte Loyalität und Initiative zeigte, stellt dem Einfühlungsvermögen und dem Sachverstand der gesamten kriegswirtschaftlichen Organe, hier speziell der Preiskontrollbehörden²⁾, ein gutes Zeugnis aus.

Die eigentliche Grundlage dieses Erfolgs ist vor allem darin zu suchen, daß die Behörden sich nicht darauf beschränkten, mit einem starren System von Geboten, Verboten und drakonischen Strafen zu operieren, sondern daß sie an dem 'natürlichen' Streben der Landwirte nach dem höchsten Nutz- bzw. Ertragswert ihrer Produktion ansetzten und durch die Schaffung günstiger Ertragsaussichten (durch entsprechende Gestaltung der Erzeugerpreise) einen generellen Produktionsanreiz ausübten.

Darüberhinaus benutzten sie das oft starke Konkurrenzverhältnis zwischen den einzelnen landwirtschaftlichen Produktionszweigen, um durch differenzierte Beeinflussung ihrer jeweiligen Ertragsaussichten die Richtung und die Intensität der verschiedenen Produktionen unterschiedlich stark zu beeinflussen. Über die Preisfestsetzungen wurden bestimmte Produktionszweige verstärkt angekurbelt, andere gebremst oder sogar zurückgedrängt.

Die differenzierte Lenkung und Aktivierung der einzelnen

(1) Vgl. Zentralstelle, a.a.O., S. 13 f.

(2) Zum organisatorischen Aufbau dieses kriegswirtschaftlichen Behördenapparates vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., Bd. 3, S. 244 - 264

landwirtschaftlichen Produktionszweige über die Preise erfolgte nach einem relativ einfachen Grundsystem:

Grundlage der gesamten preispolitischen Lenkung waren die relativen Erfolgsaussichten der einzelnen Produkte am Markt, d.h. mit Hilfe der laufenden Rentabilitätserhebungen des S.B.V.¹⁾ konnte man als allgemeine Durchschnittswerte für die wichtigeren Agrarproduktionen (im Flachlande) insbesondere folgende Paritätsverhältnisse hinsichtlich der Ertragsaussichten zugrundelegen²⁾:

- (a) Milch- und Rindfleischproduktion waren gleich rentabel, wenn für ein Kilogramm Lebendgewicht von fetten Rindern das 7,5 - fache des Preises für ein Kilogramm Milch bezahlt wurde³⁾,
- (b) Milch- und Getreidebau (Weizen) standen pari, wenn für ein Kilogramm Weizen das 1,5 - fache des Kilopreises der Milch bezahlt wurde,
- (c) Getreidebau und Kartoffelbau hatten gleiche Erfolgsaussichten, wenn der Weizenpreis dreimal so hoch war wie der (Herbst-) Preis für Speisekartoffeln,
- (d) bei Kartoffel- und Zuckerrübenanbau mußte der Preis für letztere (mit 14% Zuckergehalt incl. Rücklieferung der Schnitzel für Futterzwecke) 40% des Kartoffelpreises betragen und
- (e) beim Rapsanbau als Konkurrenz des Getreidebaues standen die Chancen gleich, wenn für Ölraps das 2,25 - fache des Weizenpreises bezahlt wurde.

Daransetzte nun die preispolitische Produktionslenkung an, indem durch die Preisfestsetzungen nicht nur dem Ackerbau insgesamt ein Ertragsvorsprung gegenüber der viehwirtschaftlichen Produktion eingeräumt wurde, sondern auch innerhalb der Ackerbauproduktion diejenigen

(1) Vgl. die jährlichen Rentabilitätserhebungen des S.B.S. in Brugg; wie überall wurde auch hier das Kostendeckungsprinzip zugrundegelegt, wobei man "durchschnittlich gute Betriebe" als Maßstab verwendete; vgl. Lautner, J.G.: a.a.O., Bd. 3, S. 417

(2) Vgl. Zentralstelle, a.a.O., S. 183

(3) Dabei ging man davon aus, daß die in Normalzeiten entwickelten Qualitätsstufen und die entsprechenden Preisabstufungen weiterhin gültig bleiben.

Erzeugnisse preislich günstiger gestellt wurden, die je Flächeneinheit die höchsten Nährwertmengen, vor allem für die menschliche Ernährung, erbrachten, besonders der Kartoffel- und der Zuckerrübenanbau.

Wie sich dies in der Praxis auswirkte, soll kurz in der Tabelle 19 anhand einer Gegenüberstellung der tatsächlichen Preisentwicklungen für Milch, Speisekartoffeln und Weizen aufgezeigt werden.

Daraus wird ersichtlich, daß durch entsprechende Beeinflussung der Erzeugerpreise der Ackerbau (hier Kartoffel- und Weizenbau) gegenüber der Milchproduktion erheblich begünstigt war, daß aber innerhalb der Agrarproduktion wiederum die Kartoffelproduktion stark bevorzugt wurde, eben wegen ihrer günstigen Kalorienausbeute. Der Erfolg dieser preismäßigen Produktionslenkung war so groß, daß für die gesamte Kriegszeit keine Kartoffelrationierung erforderlich wurde.

Dieses Grundsystem wurde dann noch durch eine Reihe von Zusatz-Maßnahmen so flexibel ausgestaltet, daß es auch an bestimmte regionale oder sonstige spezielle Erfordernisse recht gut angepaßt werden konnte:

- (1) Die grundsätzlich für die gesamte Schweiz einheitlich geltenden Preisregelungen¹⁾ konnten durch bestimmte Beeinflussungsmöglichkeiten doch zu differenzierten Preisen führen, insbesondere weil
 - (a) absolute Höchstpreise jederzeit unterboten werden konnten, was vor allem bei regional günstigeren Versorgungsmöglichkeiten nicht selten praktiziert wurde;²⁾
 - (b) die Festlegung von (prozentualen oder absoluten) Höchstpreisaufschlägen auf die meist regional schon erheblich differierenden Vorkriegspreise diese alten Unterschiede automatisch weiterbe-

(1) Vgl. o.S. 128

(2) Dies wurde von der EPK in einer besonderen Mitteilung zu ihrer Verfügung Nr. 496 L/42 (vom 23.11.1942) über höchstzulässige Preise für Nahrungsmittel ausdrücklich dargelegt.

Tabelle 19

Die Entwicklung der schweizerischen Produzentenpreise für Milch, Weizen und Speisekartoffeln
im 2. Weltkrieg (absolut und im gegenseitigen Verhältnis)

Jahre	Absolute Preise je 100 kg		Relative Preisverhältnisse			
	Milch (f.Konsum und Verarbeitung)	Speisekartoffeln	Weizen		Kartoffeln zu Weizen	
			sfr.		Milch im Verhältnis zu Kartoffeln	Weizen
	sfr.	sfr.	sfr.	Parität: 1 : 0,50	Parität: 1 : 1,50	Parität: 1:3,00
1937-39	20,66	11,41	35,54	1 : 0,55	1 : 1,72	1 : 3,11
1940	22,95	16,40	38,35	1 : 0,71	1 : 1,67	1 : 2,34
1941	25,25	19,23	44,27	1 : 0,76	1 : 1,75	1 : 2,30
1942	27,10	21,54	48,52	1 : 0,79	1 : 1,79	1 : 2,25
1943	28,50	21,01	51,24	1 : 0,74	1 : 1,80	1 : 2,44
1944	29,70	20,77	52,80	1 : 0,70	1 : 1,78	1 : 2,54
1945	30,85	21,80	53,44	1 : 0,71	1 : 1,73	1 : 2,45

Quelle: 'Zentralstelle', a.a.O., S.184 f.

stehen ließen:

- (c) auch die Festlegung von allgemein verbindlichen Kalkulationsnormen keineswegs zu gleichen Preisen führte, da die je nach Produktionsgebiet recht unterschiedlichen tatsächlichen Produktionskosten auch bei gleichem Kalkulationsschema zu stark voneinander abweichenden Ergebnissen führen mußten. Fielen diese Unterschiede jedoch allzu groß aus, wurde durch die Bewilligung von
- (d) Verlade- oder Transportkosten- Zuschlägen, für die besonders erschwerten Transporte in Berggegenden auch durch spezielle Bergzuschläge, ein Ausgleich in umgekehrter Richtung angestrebt, d.h. den durch regionale Gegebenheiten benachteiligten Produzenten wurde ein gewisser Ausgleich zugestanden.¹⁾
- (e) Daneben wurde noch eine ganze Reihe von Zuschlägen gewährt für bestimmte, außerordentliche oder zusätzliche Leistungen. Hierzu zählen vor allem
- Lagerzuschläge (in einigen Fällen unterteilt in Zuschläge für Ein- und Auslagerung);²⁾
 - Trocknungszuschläge (zur Verbesserung der Lagerfähigkeit);³⁾
 - Presszuschläge (z.B. für die Herstellung von gepresstem Rauhfutter);⁴⁾
 - (Wein-) Behandlungszuschläge.⁵⁾

(2) Daneben wurden Preisregelungen auch mit von vornherein nur regional begrenztem Wirkungskreis getroffen, d.h. die entsprechenden Maßnahmen galten nur für einen bestimmten Landesteil, eine bestimmte Gegend oder auch nur für bestimmte Siedlungsverhältnisse,

-
- (1) Vgl. hier z.B. die gestaffelten Zuschläge für die Ablieferung von Inlandgetreide aus Gebirgsgegenden (je nach Höhenlage), lt. B.R.B. vom 9.7.1946 betr. Übernahmepreise für Inlandgetreide der Ernten 1946/47 Ziiff. 4
- (2) Vgl. z.B. die Verfügung der eidgenössischen Alkoholverwaltung vom 12.7.1946 (A.S. 62.749)
- (3) Vor allem in der Forstwirtschaft angewandt, vgl. z.B. Verfügung der EPK Nr. 544 A/45 vom 26.9.1945
- (4) Vgl. die Verfügung des KEA vom 10.9.1945 (A.S. 61.732) über Höchstpreise für Rauhfutter und Streuemittel
- (5) Vgl. die Verfügung der EPK Nr. 195 B/43 vom 31.12.43

sodaß schon auf diese Weise den teilweise recht unterschiedlichen Produktions-, Versorgungs- oder Transportverhältnissen Rechnung getragen wurde.¹⁾

Eine detaillierte Erfolgsanalyse dieser Preispolitik für die einzelnen Agrarprodukte kann an dieser Stelle (aus Raumgründen) nicht erfolgen. Hier muß auf die Rechenschaftsberichte der einzelnen Sektionen des KEA²⁾ verwiesen werden, die reichlich Material über und relativ gute Einsichten in den Wirkungsablauf dieser Politik im Bereich der einzelnen Produktionssparten bieten.

Für die Zwecke dieser Arbeit muß die folgende Wirkungsanalyse für den Agrarsektor insgesamt genügen, wobei eine exakte Trennung zwischen den Auswirkungen der mengen- und der preismäßigen Lenkungsmethoden nicht möglich ist, da beide Maßnahmebereiche im Rahmen dieser Kriegs-Agrarpolitik eine untrennbare, sich gegenseitig bedingende Einheit darstellen.

(1) Z.B. regelt eine Verfügung des EVD vom 31.10.1940 (A.S. 57.1244) den Konsummilchpreis für den "ganzen Kanton Tessin"; ein anderes, sehr ausgeprägtes Beispiel liefert die Verfügung der EPK Nr. 618 A/42 vom 29.8.1942 für inländische Hühner- und Enteneier: hier werden alle Preise, vom Produzenten an Aufkäufer, Sammelstellen, Verwertungsgenossenschaften, Groß- und Einzelhändler bis hin zum Verkauf an Großverbraucher und (private) Normalkonsumenten geregelt, wobei verschiedene Preise für ländliche Gebiete, halbstädtische und städtische sowie für Berggebiete galten; Berggebiete waren dabei alle Gebiete über 1000 m NN.

(2) Vgl. Zentralstelle, a.a.O., S. 158-489

3. Gesamtagrarwirtschaftliche Wirkungen

Eine Überprüfung der vorstehend aufgezeigten Agrarpolitik muß primär erfassen, inwieweit das umfassende Hauptziel dieser Politik, die möglichst weitgehende Selbstversorgung des Landes mit Nahrungsmitteln, realisiert werden konnte und dann, welche Auswirkungen diese Bestrebungen auf die wirtschaftliche Lage der einheimischen Landwirte hatten.

Zur ersten Teilfrage erlaubt das vorhandene statistische Material zunächst nur eine vereinfachte Betrachtung nach dem Schema Inlandsproduktion $\pm$ Ein/Ausfuhrüberschuß = verfügbarer Inlandsverbrauch, ohne die Lagerveränderungen zu berücksichtigen (vgl. Tabelle 20).

Etwas genauere Aussagen als dieser grobe Überblick über die Entwicklung der absoluten Mengenbewegungen ermöglicht die in der Maßeinheit "verdauliche Kalorien" aufgestellte Schweizerische Ernährungsbilanz, die seit 1943 auch unter Berücksichtigung wichtiger Lagerveränderungen aufgestellt wurde und deren Entwicklung Tabelle 21 aufzeigt.

Die letzte Spalte dieser Tabelle 21, die den Selbstversorgungsgrad angibt, hatte Brugger in seiner früheren Untersuchung ¹⁾ für die schwierigsten Jahre (1943-45 im Vergleich zu 1934/36) auf die wichtigsten Nahrungsmittelgruppen aufgegliedert (vgl. Tabelle 22).

Aus diesen Tabellen läßt sich ein ziemlich deutliches Bild der Entwicklung der Versorgungslage in Nahrungsmitteln gewinnen:

Der Gesamtverbrauch (nach der Ernährungsbilanz) konnte offensichtlich auf einem fast durchweg sehr befriedigenden Niveau gehalten werden; lediglich im Jahr 1945 verursachte ein relativ schlechter Ausfall der Ernten zusammen mit noch recht begrenzten Importmöglichkeiten nur eine unterdurchschnittliche Versorgungslage. Bis 1947 hatte sich aber dann vor allem durch stark erhöhte Importe,

(1) Vgl. Quellenangabe von Tabelle 21

Tabelle 20

Inlandsproduktion, Einfuhrüberschuß und Gesamtversorgung der Schweiz von Nahrungsmitteln, 1934-1944
(in 1000 dz; - = Ausfuhrüberschuss)

Ware	1934-1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
<i>Inlandsproduktion</i>									
Fleisch	1 971	1 707	1 893	1 977	2 003	1 698	1 362	1 320	1 259
Geflügel	38	38	38	38	35	24	20	17	17
Fische	20	20	20	20	20	20	30	30	30
Eier	242	240	242	251	233	194	148	157	142
Milch (1000 hl).	10 235	10 122	10 012	10 002	10 327	10 704	10 769	10 280	9 787
Käse	491	534	526	521	546	450	442	438	423
Butter	263	240	285	268	230	215	180	190	187
Schweinefett . .	69	64	67	63	61	44	36	31	30
Rinderfett . . .	51	43	51	51	59	55	43	35	28
Brotgetreide . .	1 905	1 949	2 534	1 854	1 616	2 243	2 415	2 858	2 844
Speisekartoffeln	3 285	3 541	3 325	2 774	3 528	4 773	6 374	6 730	7 443
Zucker	81	109	117	129	165	172	185	185	204
Südfrüchte . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Pflanzenfette . .	0	0	0	0	0	2	6	15	65
Honig	21	11	35	10	19	10	24	7	25
<i>Einfuhrüberschuss</i>									
Fleisch	51	178	49	58	29	9	4	4	6
Geflügel	35	40	42	36	36	21	7	4	3
Fische	59	63	58	65	46	101	78	24	28
Eier	134	138	137	126	136	84	17	17	3
Milch (1000 hl).	98	78	88	98	— 27	— 4	31	20	13
Käse	— 157	— 155	— 202	— 187	— 162	— 115	— 9	— 7	— 4
Butter	6	25	2	14	33	0	0	0	0
Schweinefett . .	6	9	1	10	7	6	2	4	19
Rinderfett . . .	27	34	32	32	18	25	47	21	19
Brotgetreide . .	4 268	4 143	4 109	4 555	3 779	2 421	3 884	2 514	809
Speisekartoffeln	415	159	175	726	172	55	2	— 70	— 13
Zucker	1 500	1 403	1 497	1 969	1 434	573	811	627	567
Südfrüchte . . .	457	447	440	475	392	248	231	322	245
Pflanzenfette . .	256	280	357	391	251	228	222	113	71
Honig	2	4	4	4	4	2	7	2	2
<i>Verfügbarer Inlandsverbrauch</i>									
Fleisch	2 022	1 885	1 942	2 035	2 032	1 707	1 366	1 324	1 265
Geflügel	73	78	80	74	71	45	27	21	20
Fische	79	83	78	85	66	121	108	54	58
Eier	376	378	379	377	369	278	165	174	145
Milch (1000 hl).	10 333	10 200	10 100	10 100	10 300	10 700	10 800	10 300	9 800
Käse	334	379	324	334	384	335	433	431	419
Butter	269	265	287	282	263	215	180	190	187
Schweinefett . .	75	73	68	73	68	50	38	35	49
Rinderfett . . .	78	77	83	83	77	80	90	56	47
Brotgetreide . .	6 173	6 092	6 643	6 409	5 395	4 664	6 299	5 372	3 653
Speisekartoffeln	3 700	3 700	3 500	3 500	3 700	4 828	6 376	6 660	7 430
Zucker	1 581	1 512	1 614	2 098	1 599	745	996	812	771
Südfrüchte . . .	457	447	440	475	392	248	231	322	245
Pflanzenfette . .	256	280	357	391	251	230	228	128	136
Honig	23	15	39	14	23	12	31	9	27

Quelle:

Rosen, J.: Der Inlandsanteil der schweizerischen Lebensmittelversorgung im Kriege nach dem Nährwert, in: SZVS, a.a.O., 82.Jg. (1946), S. 157

Tabelle 21

Schweizerische Ernährungsbilanz für die Jahre 1934/36, 1943 - 1947
(in 1000 Mio. verdauliche Kalorien)

Jahre	Inländische Nahrungsmittel			Importierte Nahrungs- Mittel		Gesamt- ver- brauch	Produk- tion in% des Ge- samtver- brauchs	Verbrauch in- ländischer Nah- rungsmittel in% des Gesamtver- brauchs
	Produktion	Export	Vorrats- verände- rungen	Ver- brauch	Import-Vorrats-Ver- mengen verände- rungen			
1934/36	2.548	129	.	2.419	2.458	4.877	52,2	49,6
1943	3.143	27	-10	3.126	1.356	4.484	70,1	69,7
1944	3.266	25	+15	3.226	772	4.671	69,9	69,1
1945	2.800	18	-12	2.794	1.162	3.917	71,5	71,3
1946	2.878	85	-10	2.803	1.916	4.781	60,2	58,6
1947	2.643	124	+ 9	2.510	2.560	5.050	52,3	49,7

Quelle:Brugger,H.:Statistik-Handbuch,a.a.O.,S.370; derselbe hatte schon 1947 in seinem Artikel
"Produktion und Verbrauch von Nahrungsmitteln in der Schweiz 1934/36, 1943 bis 1945",
in: SZVS,a.a.O.,83. Jg. (1947),S. 243 - 270, eine sehr detaillierte Kalorienberechnung
aufgestellt, auf die bezüglich der Berechnungsweise verwiesen wird.

. = keine Angaben

Tabelle 22
Prozentualer Anteil des Verbrauchs von inländischen Nahrungsmitteln am Gesamtverbrauch
(nach dem Kaloriengehalt berechnet)

Nahrungsmittel	1934/36 v.H.	1943 v.H.	1944 v.H.	1945 v.H.
Tierische:				
Milch u. Milchprodukte	98,3	99,7	99,7	99,8
Fleisch u. Fleischwaren	93,1	99,0	99,4	94,0
Tierische Fette (incl. Butter)		90,5	84,3	83,8
Geflügel, Kaninchen, Wild, Fische, Eier, Honig	64,3	74,5	80,4	77,3
Total Summe	94,1	97,3	96,5	95,3
Pflanzliche:				
Getreide	25,3	49,8	47,8	49,6
Kartoffeln	90,8	99,9	99,9	99,9
Gemüse	80,8	96,2	97,1	98,3
Obst und Beeren	58,7	83,1	86,8	67,2
Zucker	2,9	23,3	18,9	42,8
pflanzl. Fette und Öle	-	8,9	53,0	24,3
Spezereien	0,2	0,2	0,2	0,3
Total Summe	27,1	57,9	58,6	60,4
Nahrungsmittel insgesamt	49,6	69,7	69,1	71,8 ¹⁾

(1) Die Abweichung zwischen diesem Wert (71,8) und dem Wert in der vorherigen Tabelle, letzte Spalte in Zeile 4 (71,3) wurde vermutlich durch eine spätere Berichtigung der Erntezahlen verursacht; sie dürfte die Aussagekraft dieser Tabellen jedoch kaum schmälern.

Quelle: Brugger, H.: "Produktion und Verbrauch von Nahrungsmitteln in der Schweiz", a.a.O., S. 256; (die Werte wurden errechnet aus dem Tabellenanhang, Tabellen 3 und 5); vgl. letzte Quellenangabe von Tabelle 21

die Lage wieder weitgehend normalisiert.¹⁾

Der Selbstversorgungsgrad der Schweiz im Bereich der Nahrungsmittel insgesamt konnte drastisch erhöht werden. Durch die Agrarpolitik dieser Zeit war es nämlich gelungen, die vorher zum überwiegenden Teil auf den Export abgestellte Landwirtschaft in großem Umfange und relativ schnell auf die Inlandsversorgung umzuschalten. Genauso schnell aber erfolgte die umgekehrte Anpassung, d.h. nach dem Ende der Versorgungskrise sank der Selbstversorgungsgrad schnell wieder auf den "friedensmäßigen" Stand ab (im Jahr 1947 wurden schon wieder, wie vor dem Krieg üblich, 50% unterschritten).

Etwas detailliertere Einsichten erlaubt die Tabelle 22, die den Selbstversorgungsgrad in den einzelnen Produktionsbereichen darstellt. Gleichzeitig muß aufgrund der eingeleiteten Maßnahmen für den Bereich der tierischen Nahrungsmittelproduktion grundsätzlich ein Abbau der Tierbestände erwartet werden.

-
- (1) Bei den Zahlen dieser Tabelle ist zu berücksichtigen, daß gegenüber 1934/36 die Einwohnerzahl um 5,6(1943) bis 7,5% (1945) angestiegen war:

Tabelle 23: Entwicklung der Einwohnerzahl der Schweiz
(in 1.000)

Jahre:	1934/36	1943	1944	1945
Mittlere Wohnbevölk.	4.156	4.321	4.362	4.403
durchschnittl. Touristenzahl	16	5	6	9
Flüchtlinge	-	78	88	72
	4.172	4.404	4.456	4.484

Quellen: Brugger, H.: Produktion und Verbrauch..., a.a.O., S. 257

Die tatsächliche Entwicklung bestätigt diese Erwartungen:

Tabelle 24

Entwicklung der Rindvieh-, Milchkuh- und Schweinebestände
(1939 - 1947)

Jahre	Rindvieh	davon Milchkühe	Schweine
1939	1.711.000	926.400	880.000
1940	1.694.632	910.005	958.671
1941	1.584.326	863.155	764.378
1942	1.492.862	823.899	670.115
1943	1.516.609	828.255	629.324
1944	1.497.436	817.123	599.521
1945	1.461.044	805.085	697.594
1946	1.472.226	815.955	654.253
1947	1.450.768	821.895	709.559

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 201 f.

Trotz dieser teilweise erheblichen Rückgänge konnte (selbstverständlich nur im Rahmen reduzierter Pro-Kopf-Verbrauchsquoten, nach Maßgabe des verringerten Gesamtverbrauches) der Selbstversorgungsgrad bei den tierischen Nahrungsmitteln weitgehend aufrechterhalten werden. Lediglich bei tierischen Fetten (insbes. Butter und Schweineschmalz) ist ein deutlicher Einbruch zu verzeichnen, wozu neben den verringerten Milchkuhbeständen auch der erhebliche Rückgang der Schweinebestände beigetragen hat. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß der friedensmäßige (Luxus-) Fettkonsum ohne gesundheitliche Nachteile reduzierbar war im Gegenteil, aus volksgesundheitlichen Gründen konnte dieser Entwicklung in der Regel sogar eine positive Wirkung (mit ebenso positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen) zugemessen werden.

Demgegenüber wurde im Bereich der pflanzlichen Nahrungsmittel vor allem bei Kartoffeln und Getreide, daneben aber auch bei Gemüse und Futter eine ganz erhebliche Produktionsausweitung erreicht, die den Selbstversorgungsgrad in diesem Bereich mehr als verdoppelte. Dieses rela-

tiv kurzfristig erzielte Ergebnis ist ein eindeutiger Erfolgsbeweis für das Anbauwerk nach dem 'Plan Wahlen', aber auch ein unübersehbares Zeugnis für die Wirksamkeit des eingesetzten Instrumentariums.

Insgesamt muß also der Kriegs- Agrarpolitik der Schweiz aus der Sicht der zielgerichteten Produktionssteigerung, Produktionsumlenkung und Ausrichtung der Produktion auf den dringendsten Bedarf eine hohe Wirksamkeit bescheinigt werden. Insoweit wurden die gesteckten Ziele weitgehend realisiert. Es ist nun jedoch zu fragen, zu welchen Preisen diese Produktion erstellt wurde. Konnte die häufig erwähnte, vom Bauernverband direkt geforderte Voll-Kostendeckung¹⁾ unter diesen Bedingungen immer erreicht werden? Zur Beantwortung dieser Fragen dient die Übersicht über die Preisentwicklung (vgl. Tabelle 25).

Die Entwicklung des Gesamtrohertrages der schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion und dessen Verteilung auf die einzelnen Produktionszweige ergibt sich aus Tabelle 26.

Aus dieser Übersicht wird erneut die beachtliche Wirkung der agrarpolitischen Eingriffe sichtbar, nämlich die (hier am Rohertrag gezeigten) Verschiebungen zwischen den einzelnen Produktionszweigen, die eindeutig zugunsten einer erheblichen Steigerung des Anteils der (kalorien-ergiebigeren) pflanzlichen Produktionen ausfielen.

Gleichzeitig wird hier (zusammen mit der vorhergehenden Tabelle) auch ein Hauptgrund für diesen Erfolg sichtbar, nämlich die gezielte Preispolitik: Sie verhinderte nicht nur ein Ausbrechen der Preise nach oben, sondern auch eine zu starke relative Beeinträchtigung der Erlöse der Tierhalter gegenüber dem Pflanzenbau, sodaß erstere durch diese Preisgestaltung, trotz ihrer verringerten Bestände, und sicherlich zusätzlich durch intensivere Nutzung, ihre (Roh-) Erträge in durchaus annehmbarer (absoluter) Höhe

(1) Vgl. o.S. 123

Tabelle 25

Entwicklung der (Produzenten-) Preise von sieben ausgewählten landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Berechnung eines Preisindex auf dieser Basis (1938 - 1947)

Jahre	Pflanzliche Erzeugnisse				Tierische Erzeugnisse				Gesamtindex
	Weizen (1 dz)	Hafer (1 dz)	Kartoffeln (1 dz)	Weinmost Mittel rot+weiß (1 hl)	Mittel	Schlacht- Ochsen u. Rinder (1 kg Schlachtgew.)	Fette Kälber (1 kg lebend)	Konsum- milch (franko Sammel- stelle) (Rappen/1)	
1938	36,10	20,09	10,16	87,-	2,66	1,78	21,6	21,6	
1939	36,28	30,75	13,01	66,-	2,59	1,79	21,1	21,1	
1940	38,35	32,83	16,40	91,-	2,75	1,98	23,7	23,7	
1941	44,27	38,72	19,23	106,-	3,34	2,51	26,0	26,0	
1942	48,52	41,12	21,54	123,-	4,12	3,05	27,9	27,9	
1943	51,24	43,50	21,01	132,-	4,33	3,36	29,1	29,1	
1944	52,80	45,98	20,77	122,-	4,71	3,81	30,3	30,3	
1945	53,44	47,21	21,80	150,-	4,74	3,98	31,3	31,3	
1946	54,74	49,01	22,32	169,-	4,74	4,15	33,0	33,0	
1947	57,66	48,72	25,16	138,-	4,74	4,48	36,5	36,5	
I. Preisentwicklung (sfr.)									
II. Preisindex (1914=100) 1)									
Index- Gewichtung:	6	3	16	9	(34)	19	5	42	(66)
1938	147	93	97	153	120	129	124	126	127
1939	148	142	124	116	128	126	124	123	124
1940	156	151	156	160	157	133	138	138	125
1941	180	179	183	186	183	162	174	151	137
1942	198	190	205	216	205	200	212	162	156
1943	209	201	200	232	210	210	233	170	177
1944	215	212	198	214	206	229	265	176	186
1945	218	218	207	263	225	230	276	182	194
1946	223	226	212	296	237	230	288	192	201
1947	235	225	239	242	238	230	311	212	203
									210
									225
									229

(1) Die Indexgewichtung erfolgt nach denselben Kriterien wie bei Tabelle 13, o.S., daher sind beide Tabellen auch langfristig vergleichbar.

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 352-356

Gesamtertrag der schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion und seine Verteilung auf die einzelnen Produktionszweige
(1939-1947)

Produktions- zweige	1939		1941		1943		1945		1947	
	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.
I. Pflanzenbau										
Getreidebau	63,0	4,88	91,7	5,32	136,5	6,96	122,2	6,23	112,1	5,41
Kartoffelbau	47,8	3,71	95,1	5,51	140,6	7,17	161,6	8,24	127,4	6,14
Zuckerrübenbau	4,2	0,32	7,5	0,43	11,1	0,57	15,0	0,77	14,0	0,68
Tabakbau	2,0	0,16	3,0	0,17	6,5	0,33	10,0	0,51	9,2	0,44
Heu für nicht- landw. Pferdehalter	6,3	0,49	5,9	0,34	7,6	0,39	6,4	0,33	2,2	0,11
Weinbau	50,5	3,92	89,5	5,19	99,0	5,05	94,2	4,81	122,8	5,92
Obstbau	67,7	5,25	153,5	8,90	204,6	10,44	113,3	5,78	161,2	7,77
Gemüsebau	67,0	5,20	110,0	6,38	185,0	9,44	220,0	11,22	161,2	7,77
Sonstige Kulturen	0,3	0,02	2,0	0,12	8,4	0,43	27,9	1,42	9,9	0,48
Summe Pflanzenbau	308,8	23,95	558,2	32,36	799,3	40,78	770,6	39,31	720,0	34,72
II. Tierhaltung										
Pferdehaltung	21,5	1,67	14,7	0,85	16,1	0,82	18,8	0,96	21,5	1,04
Rindviehzucht (Export)	4,6	0,36	23,5	1,36	9,0	0,46	15,3	0,78	16,8	0,81
Rindviehmast	245,8	19,06	292,1	16,93	314,5	16,04	297,5	15,18	312,3	15,06
Milchproduktion	452,1	35,06	521,5	30,23	519,4	26,50	542,8	27,69	615,5	29,68
Schweinehaltung	167,7	13,01	198,6	11,51	160,0	8,16	171,0	8,72	223,9	10,80
Schafhaltung	5,9	0,46	7,1	0,41	11,3	0,58	13,2	0,67	12,5	0,61
Ziegenhaltung	3,4	0,26	4,7	0,27	7,2	0,37	7,9	0,40	7,1	0,34
Geflügelhaltung	63,1	4,89	80,9	4,69	101,7	5,19	94,4	4,82	120,4	5,81
Kaninchenhaltung	12,3	0,95	17,9	1,04	18,1	0,92	23,9	1,22	14,1	0,68
Bienenhaltung	4,1	0,33	6,0	0,35	3,6	0,18	5,0	0,25	9,4	0,45
Summe Tierhaltung	980,5	76,05	1.167,0	67,64	1.160,9	59,22	1.189,8	60,69	1.353,5	65,28
Endrohertrag	1.289,3	100,00	1.725,2	100,00	1.960,2	100,00	1.960,4	100,00	2.073,5	100,00

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 374 f.

erhalten konnten. Das war eine Voraussetzung dafür, daß der Selbstversorgungsgrad bei tierischen Nahrungsmitteln auf der o.g. Höhe von über 95 % gehalten werden konnte. Andererseits hat das System der relativen Preisbegünstigung für pflanzliche Produkte eine ersichtlich günstige Wirkung gezeigt, sodaß insgesamt die beabsichtigten Produktionsausweitungen in diesem Sektor erreicht werden konnten.

Da in Kriegszeiten mit allgemeinen Preissteigerungen jedoch in der Regel nicht nur die Preise der Produkte, sondern auch die der Produktionsmittel steigen, kann der Erfolg dieser Politik aus der Sicht der Landwirte nur dann bestätigt werden, wenn ihr Reinertrag eine zumindest befriedigende Entwicklung zeigt. Darüber sollen hier abschließend die Buchhaltungsergebnisse aus dieser Zeit Aufschluß geben (Tabelle 27).

Hier wird sehr deutlich, daß die Landwirtschaft auch und gerade durch die extreme Intensivierung ihrer Produktion im Rahmen dieser Kriegswirtschaft günstige Ergebnisse erzielen konnte. Die gestiegenen Preise der Produktionsmittel und insbesondere die höheren Grenzkosten der Bewirtschaftung schlechterer Böden aus der Anbaureserve (nach dem Produktionskataster) wurden preispolitisch nicht nur ausgeglichen, sondern erheblich überkompensiert, sodaß die Rentabilität des landwirtschaftlichen Aktivkapitals fast über die ganze Kriegszeit deutlich über 5% lag, also weit über der jahrzehntelangen "Traumgrenze" von 4%. Damit konnte also die Landwirtschaft ihre preispolitischen Interessen als voll erfüllt ansehen, und der daraus resultierende (und beabsichtigte) Leistungsanreiz kann als letztendliche Ursache des großen Erfolges dieser Kriegs- (land-) wirtschaft angesehen werden.

Ergebnisse der Buchhaltungserhebungen des Schweizerischen Bauernverbandes 1938 - 1947

Jahre	Zahl der Buchhaltungsbe- triebe	Rohertrag (sfr je ha)	Betriebs- aufwand (sfr je ha)	Reinertrag		Landwirtschaftliches Einkommen je Betrieb sfr / Jahr
				sfr je ha	in % des Aktivkapitals	
1938	576	1.186	944	242	3,15	4.791
1939	506	1.192	926	266	3,36	4.972
1940	506	1.363	1.038	325	4,16	6.226
1941	517	1.601	1.207	394	5,01	8.351
1942	539	1.795	1.340	455	5,62	9.918
1943	545	1.972	1.475	497	5,73	10.252
1944	534	2.027	1.574	453	5,06	9.668
1945	533	2.099	1.646	453	5,10	10.204
1946	501	2.079	1.702	377	4,24	9.487
1947	500	2.154	1.803	351	3,88	9.278

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 388-389; vgl. dort auch die folgenden Definitionen der verwendeten Begriffe:

"Rohertrag: Wert der neu erzeugten und Mehrwert der veredelten, durch Tausch erworbenen oder auch nur neu geschätzten Vermögensbestandteile;
Betriebsaufwand: Produktionskosten ohne Zinsanspruch des im Betriebe investierten Kapitals."

Reinertrag: Überschuss des Rohertrages über den Betriebsaufwand, das heisst Betrag, der zur Verzinsung des im Betriebe investierten Kapitals zur Verfügung steht.
Landwirtschaftliches Einkommen: Lohnanspruch der Unternehmerfamilie und Verzinsung des im Betriebe investierten eigenen Kapitals."

IV. Kritische Beurteilung

1. Die erklärten Ziele

Wenn man von der (außerwirtschaftlichen) Hauptzielsetzung der gesamten schweizerischen Politik in den beiden Weltkriegen ausgeht, nämlich von der "Behauptung der nationalen Unabhängigkeit" und der "Erhaltung der demokratischen Freiheiten"¹⁾ so erscheint es zunächst paradox, daß dazu eben diese letztgenannten Freiheitsrechte, insbesondere die Handels- und Gewerbefreiheit, so sehr eingeschränkt oder gar völlig aufgehoben wurden. Eine Erklärung dafür läßt sich nur herleiten aus der massiven politischen Bedrohung der Schweiz durch die Achsenmächte generell und aus der doppelten Bedrohung ihrer Versorgung durch die Blockade der Alliierten und die Gegenblockade der Achse ²⁾.

Nur diese außerordentlich ernst zu nehmenden, sehr realen Gefahren konnten bewirken, daß die Schweizer das notwendige Übel dieser oft strengen, dirigistischen Eingriffe hinnahmen und sich darüberhinaus in den zahlreichen, verschiedenen Maßnahmebereichen loyal und wirkungsvoll einsetzten.

Diese Grundeinstellung impliziert ein wichtiges Kriterium von entscheidender Bedeutung für die Gesamtbeurteilung dieser Politik, speziell auch der Agrarpolitik: Die auferlegten Einschränkungen wurden von allen Beteiligten nur als vorübergehendes, zeitlich auf den akuten Bedrohungszustand begrenztes Opfer angesehen, mit dem erklärten Ziel der Wiederherstellung bzw. langfristigen Erhaltung der (wirtschaftlichen und politischen) Freiheitsrechte in Normalzeiten.

(1) Vgl. o.S. 120

(2) Die generelle Gefahr für den Bestand der Unabhängigkeit der Schweiz hatten die deutschen Besetzungen von Belgien, Holland und Luxemburg deutlich gemacht, die totale Umfassung von Blockade und Gegenblockade wurde durch die Waffenstillstandsabkommen zwischen Deutschland und Frankreich (am 22.6.1940) und zwischen Italien und Frankreich (am 24.6.1940) perfekt.

Daraus ergibt sich die wichtige Erkenntnis, daß die schweizerische Kriegswirtschaft keine Vorlage für eine fungible Zentralverwaltungswirtschaft sozialistischer Prägung abgibt, zumal ihre Funktionsfähigkeit überwiegend darin begründet war, daß

- gerade die Erhaltung der politischen und (privat-)wirtschaftlichen Freiheit als Hauptmotiv wirkte,
- das Leistungsprinzip und Rentabilitäts Gesichtspunkte im privatwirtschaftlichen Sinne mit als Haupttriebfeder eingesetzt wurden,
- soweit als irgend möglich die Märkte ihre Verteilungsfunktion behielten und
- grundsätzlich mehr Wirtschaftslenkung als Wirtschaftsplanung getrieben wurde.

Dies zeigt selbst das Beispiel des am stärksten 'verplanten' Agrarwirtschaftsbereiches, des 'Anbauwerkes', denn hier wären die großen Flächenausweitungen wohl kaum zustande gekommen, wenn man sie lediglich als autoritär 'von oben' befohlene Aktion konzipiert hätte. Es wurde vielmehr sehr umfassend angesetzt und durch eine Reihe von sich ergänzenden, gut abgewogenen Einzelmaßnahmen einer der wertvollsten Beiträge zur Realisierung der Gesamt-Zielkonzeption erbracht:

- Zunächst wurden die Produktionsgrundlagen im Primärkattaster sorgfältig erfasst, der optimalen produktiven Nutzung zugeordnet und somit die auch im Interesse der einzelnen 'verplanten' Bauern rentabelste Produktionsweise (keineswegs starr und unflexibel) festgelegt.
- Die tatsächliche Produktionsausweitung wurde nach Maßgabe der Versorgungslage einerseits und wirtschaftlich realisierbaren Anbauzuweisungen andererseits etappenweise durchgeführt. Dazu wurde eine Vielzahl von begleitenden Maßnahmen ergriffen, die hier längst nicht alle erwähnt werden konnten (z.B. Dispensation und Beurlaubung von militärdienstpflichtigen Landwirten in der Saat- und Erntezeit; verschiedene Aktionen im Bereich der Kunstdünger- und Saatgut-Versorgung; Sicherstellung der erforderlichen Zugkräfte; u.v.a.).

- Abgesichert wurde diese Mengenpolitik durch eine zielgerichtete Preispolitik, die durch entsprechende Preisfestsetzungen und Zuschläge die verschiedenen Produktionskostenniveaus im Lande berücksichtigte, dabei immer die jeweils rentablere Produktion belohnte und somit einen Leistungsanreiz ausübte.

Anhand dieses Beispiels dürfte klar werden, daß man hier die Privatinitiative nicht durch Staatsgewalt ersetzte, sondern daß man sie im Rahmen eines 'Katastrophen-Einsatzes', d.h. unter dem Aspekt der Inlandsversorgung im Kriegs- bzw. Blockadefalle, möglichst rational einzusetzen versuchte und in (bisher) ungewohnte, nun aber politisch und volkswirtschaftlich lebenswichtig gewordene Bahnen umlenkte.

Damit wird auch deutlich, daß sich die schweizerischen Wirtschaftspolitiker im Grenzbereich dessen bewogen, was in einem freiheitlich-demokratischen Staat überhaupt noch durchsetzbar ist. Die insgesamt sehr positive und erfolgreiche Bewältigung der Probleme dieses Grenzbereiches in der Schweiz, dürfte letztlich darauf zurückzuführen sein, daß die o.g. Zielpyramide (vom außerökonomischen Hauptziel bis zum agrarpolitischen Einzelziel) nicht nur in sich logisch aufgebaut war, sondern auch im Volke allgemein akzeptiert und mit ihrer Motivation auf breiter Basis anerkannt wurde, d.h. die klaren Zielformulierungen der verantwortlichen Stellen entsprachen genau der psychologischen 'Großwetterlage' im Volke, und in dieser Übereinstimmung lag der letzte und eigentliche Grund dafür, daß sich alle Wirtschaftsbereiche, nicht nur die Landwirtschaft, konzentriert und nach besten Kräften an der (glücklicherweise auf den ökonomischen Bereich begrenzten) 'Versorgungsschlacht' beteiligten.¹⁾

(1) Das Bild der notwendigen landwirtschaftlichen "Anbauschlacht" benützte z.B. auch F.T. Wahlen sehr ausführlich zur Begründung seines Planes in dem genannten Vortrag vom 15.11.1940, a.a.O., S. 46 ff.

2. Die Durchführung

Gemessen an den aufgezeigten Wirkungen kann die Anwendung des agrarpolitischen Instrumentariums im zweiten Weltkrieg als nahezu vollständig den gesetzten Zielen entsprechende und damit als insgesamt erfolgreiche Durchführung der konzipierten 'Kriegs- bzw. Krisen-Agrarpolitik' beurteilt werden. Das System war umfassend und flexibel genug, um keinerlei ernsthafte Versorgungskrisen entstehen zu lassen; kleinere Pannen und Fehlentwicklungen konnten in der Regel rasch behoben oder umgangen werden.

Die tragenden Gründe für den Erfolg lassen sich nur aus einer über längere Zeiträume greifenden Analyse der hier angestellten Art klar erkennen, denn die Funktionsfähigkeit dieser Agrarpolitik hat weit zurückgreifende Wurzeln.

Die älteste Wurzel dieses Systems waren die positiven und negativen Erfahrungen mit den liberalen und protektionistischen Systemen der Vergangenheit.¹⁾ Die dort entwickelten und praktizierten Grundsätze haben bis in dieses dirigistische Maßnahmenbündel hinein ihre Spuren hinterlassen, das Ideal der 'freien Bauern' und der 'freien Märkte' schimmert selbst in dieser Epoche immer wieder durch.

Eine weitere, besonders wichtige Wurzel waren die überwiegend negativen Erfahrungen im ersten Weltkrieg, als man völlig unvorbereitet in die auch damals entstehende Versorgungskrise hineinschlitterte und durch unsystematische, manchmal widersprüchliche Improvisationen der Lage gerecht zu werden versuchte.²⁾ Die nicht gerade günstigen Ergebnisse dieser Zeit hatten jedoch wenigstens sehr nützliche Erkenntnisse erbracht und die ausgiebigen

(1) Vgl. die vorangehenden Teile A und B

(2) Deswegen wurde hier auf eine Gesamt-Darstellung und -Analyse des 1. Weltkrieges verzichtet; die wichtigsten Einzelmärkte (Getreide und Milchprodukte) werden dagegen unten in Teil D behandelt, vgl. S. 182-186 und S. 228 bis 233; vgl. auch oben S. 118, Fußnote (2). Einen umfassenden Überblick über die damalige Marktpolitik liefert Huber, A.: a.a.O.,; wieviel besser man im 2. Weltkrieg die Preisentwicklung im Griff hatte, zeigt die kurze Gegenüberstellung im Bericht der EPK in: Zentralstelle a.a.O., S. 898 f.

Erfahrungen dieser Zeit bewirkten dann die frühzeitige, sehr umsichtige Vorbereitung der schweizerischen Volkswirtschaft auf den zweiten Weltkrieg.

Eine große Hilfe erbrachten daneben auch die Instrumente und Einrichtungen, die in der Zwischenkriegszeit, vor allem zur Behebung der Absatzkrise um 1922 und in der Weltwirtschaftskrise ab 1929, geschaffen worden waren und die nun zu kriegswirtschaftlichen Hilfsorganen umfunktioniert wurden.¹⁾

Schließlich ist noch ein wichtiger Grund zu nennen, nämlich die Art und Weise, wie diese Agrar- und Versorgungspolitik 'verkauft' wurde. Übereinstimmung in der Zielsetzung bedeutet nämlich noch lange nicht allseitige Zustimmung zu den beabsichtigten Maßnahmen. Hier ist der Bericht von F.T. Wahlen sehr interessant, wie er, als Chef der Sektion für landwirtschaftliche Produktion, d.h. als Haupt-Verantwortlicher für die Ernährungswirtschaft, schon im Sommer 1940 seinen verschärften Anbauplan entwickelte, für die Publikation jedoch erst die Zuspitzung der Lage bis im Spätherbst abwartete, denn erst "so entstand langsam die Atmosphäre, die einen öffentlichen Appell für die Mobilisierung aller Kräfte nicht mehr zum vornherein als aussichtslos erschienen liess."²⁾ Sein Vortrag vom 15.11.1940³⁾ bedeutete dann zwar immer noch ein erhebliches Abweichen von der offiziellen Meinung, aber "die Reaktion in der Öffentlichkeit ließ bald erkennen, daß der Zeitpunkt günstig gewählt war. Trotz der Schwere der vorgezeichneten Aufgabe überwog die Zustimmung bei weitem".³⁾ Die anfängliche Skepsis, auch in führenden Kreisen der Landwirtschaft, konnte durch dieses geschickte Timing und endgültig durch eine gelungene erste Phase (insgesamt die dritte, nach Wahlens Plan erhöhte, Mehrausbauetappe vom Frühjahr 1941⁴⁾) beseitigt werden

(1) Vgl. dazu den nächsten Teil D und o.S. 129

(2) F.T. Wahlen: Anbauwerk, a.a.O., S. 34

(3) Ders.: Unser Boden heute und morgen, a.a.O., S. 15-55

(4) Vgl. o.S. 143

" und machte einem freudigen Mitgehen Platz. Damit war die Schlacht gewonnen"¹⁾, und zwar zunächst die Schlacht um die öffentliche Meinung und darauf aufbauend dann die gesamte 'Anbauschlacht'.

Als Fazit läßt sich feststellen, daß selbst schwierigste Phasen der Agrarpolitik zu bewältigen sind, wenn einer klaren, allgemein anerkannten Zielsetzung ein ebenso klares, ausreichend detailliertes und flexibles, zielgerichtetes Instrumentarium zugeordnet und zur Durchsetzung der erforderlichen Maßnahmen die Zustimmung und die Mitarbeit der überwiegenden Volksmehrheit gewonnen werden kann. Gerade hierin zeigt sich der auffallendste und gravierendste Unterschied zu der relativ unentschlossenen, halbherzigen Wirtschafts- und Agrarpolitik in der protektionistischen Periode.

(1) Wahlen, F.T.: Anbauwerk, a.a.O., S. 34

D. Interventionistische Agrarpolitik

I. Wirtschaftshistorische Rahmenbedingungen

Nach dem Ende des I. Weltkrieges, in dem die dominierende Zielsetzung der optimalen Landesversorgung der Landwirtschaft eine wichtige Rolle und günstige Erlöse verschafft hatte, kam eine recht wechselhafte wirtschaftliche Entwicklung zustande. Ein rasch ansteigendes Warenangebot auf den internationalen Märkten, nicht zuletzt verstärkt durch in der Kriegszeit gehortete Bestände, floß auf der Suche nach kaufkräftiger Nachfrage u.a. auch in erheblichen Mengen in die Schweiz und führte zu völlig unübersichtlichen Preisentwicklungen. Dabei trat das Problem der "Valutakonkurrenz" bzw. des "Valutadumping"¹⁾ immer stärker in Erscheinung, d.h. Produzenten aus Ländern, die im Gefolge des Krieges starke Geldentwertungen hinnehmen mußten (insbes. Deutschland und Österreich), boten ihre Produkte bevorzugt in währungsmäßig stabilen Ländern wie der Schweiz zu relativ niedrigen Preisen an, um Guthaben in diesen stabilen Währungen zu erwerben. Diese "Valutakonkurrenz", die vor allem auf der ungleichen Kaufkraft bestimmter Währungen im In- und Auslande beruhte, bewirkte in der Schweiz eine gewaltige Ausdehnung der Importe (und der Arbeitslosenziffer)²⁾. Infolgedessen war auch für die Landwirtschaft ein erheblicher Preisrückgang nicht zu vermeiden, und dementsprechend erlitt auch der landwirtschaftliche Endrohertrag einen erheblichen Rückgang.³⁾

"Wie andere Staaten wurde auch die Schweiz durch die starken, unerwarteten und auch nicht voraussehbaren Schwankungen der Preise vor neuartige Aufgaben gestellt, zu deren Bewältigung die früheren Mittel der Zoll- und Handelspolitik nicht mehr ausreichten. Die Agrarpolitik ist allgemein in die Periode des Staatsinterventionismus getreten. Zu der früheren freien Wirtschaft konnte man auf dem Gebiete der Landwirtschaft nicht wieder zurückkehren; sie hätte zum völligen Niedergang des kontinen-

(1) Vgl. dazu Lorenz, J.: Die 'Valutakonkurrenz' in zahlenmäßiger Beleuchtung, in: SZVS, a.a.O., 58. Jg. (1922) S. 145 ff.

(2) Vgl. Schweizerischer Bankverein (Hrsg.): Die Schweizerische Volkswirtschaft 1920-1921, Basel 1922, S. 7 und S. 55

(3) Vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 396/397

talen und damit auch des schweizerischen Bauernstandes geführt." 1)

Der Hauptgrund für diese Entwicklung war die starke Ausdehnung der landwirtschaftlichen Massenproduktionen (insbesondere Getreide und Fleisch) in den (damaligen) Randgebieten der Welt (insbes. USA, Canada, Argentinien), die in der vorangegangenen Kriegszeit bei anhaltend grosser Nachfrage auf den Weltagrarmärkten nochmals erheblich forciert worden war und nun, nach der Normalisierung der Wirtschaftslage die Überfüllung der Märkte und damit einen allgemeinen Preisverfall zur Folge hatte. Daraus resultierte weltweit, vor allem aber in Europa, ein verstärkter Übergang zu protektionistischen und auch interventionistischen Maßnahmen, um die jeweiligen einheimischen Märkte vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Nicht zuletzt bewirkte die zusätzliche Erschwerung der Lage durch das Scheitern der alten (Gold-) Währungsordnung, daß man mit der Maßnahmenpalette des Vorkriegs-Protektionismus nicht mehr auskommen zu können glaubte und zunehmend auch das Mittel direkter, marktinkonformer Eingriffe anwandte. Die Schweizer Landwirtschaft mit ihrer dominierenden Milchwirtschaftsproduktion wurde allerdings auch dieses Mal, wie schon früher beim Übergang vom Liberalismus zum Protektionismus²⁾, mehr auf indirekte Weise von dieser Weltagrarmarkt-Entwicklung getroffen. Die stärker auf die Getreide- und Fleischproduktion abgestellten Landwirtschaften der wichtigsten Abnehmerländer schweizerischer Milchprodukte verlangten und erhielten verstärkten staatlichen Schutz, wobei sie i.d.R. wenig differenzierten und auch den Milchproduktemarkt miteinbezogen, und daraus ergaben sich dann die Absatzschwierigkeiten der schweizerischen Landwirtschaft.

Der von diesen grundlegenden ökonomischen Tatbeständen stark beeinflusste Wirtschafts-Ablauf der gesamten Zwischen-

(1) Schweizerisches Bauernsekretariat (Hrsg.): 50 Jahre Schweizerischer Bauernverband, a.a.O., S. 47

(2) Vgl. o.S. 28

kriegszeit läßt sich aus der Sicht der schweizerischen Landwirtschaft wie folgt skizzieren¹⁾:

Einer kurzen 'Nachholkonjunktur' nach dem Kriegsende folgte bald auf Grund des ständigen Angebotsdrucks ein zunehmender Preisverfall im Agrarbereich, der sich zu einer von 1920 bis etwa 1926 anhaltenden, latenten Agrarkrise ausweitete.²⁾ Tiefpunkte dieser Entwicklungsphase waren das Jahr 1922³⁾ mit einem sehr ausgeprägten Preissturz für landwirtschaftliche Produkte sowie das Jahr 1926, während anschließend, von 1927 bis 1930, eine gewisse Beruhigung und Konsolidierung der Agrarmärkte eintrat.

In dieser Periode wurde zunächst das agrarpolitische Instrumentarium der Vorkriegszeit mit seinen zwar protektionistischen, aber weitgehend marktkonformen Maßnahmen durch einen erhöhten Zolltarif (1921)⁴⁾ und ein überarbeitetes Subventionsgesetz (1929)⁵⁾

den veränderten Bedingungen angepasst. Darüberhinaus wurde aber auch eine Reihe von interventionistischen, marktinkonformen Eingriffen vorgenommen, die teilweise für die überwiegend dirigistische Kriegswirtschaft entwickelt worden waren und nun, in etwas gemäßigterer Form auch im Rahmen der "friedensmäßigen" Agrarpolitik eingesetzt wurden. Aktions-Schwerpunkte waren die besonders wichtigen Märkte für Milchprodukte und für Ge-

(1) Vgl. S.B.S. (Hrsg.): 50 Jahre..., a.a.O., S. 42-93

(2) Die weltwirtschaftlichen Aspekte dieser Krise sind recht umfassend dargelegt in Kapitel 3 von Sering, M.: Internationale Preisbewegung und Lage der Landwirtschaft in den außertropischen Ländern, in: Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und internationale Landwirtschaft, 11. Sonderheft, Berlin 1929, S. 18-46

(3) Insbesondere der wichtige Milchgrundpreis sank in diesem Jahr innerhalb von 6 Monaten von 36 auf 20 Rappen/l; vgl. im übrigen den Produzentenpreisindex des S.B.V., in: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 346 f.

(4) Vgl. B.R.B. vom 8.6.1921 (A.S. 37.365)

(5) Vgl. die Novelle zum Landwirtschaftsgesetz 1893 vom 5.10.1929 (A.S. 46.5)

treide sowie der Kartoffel- und der Obstmarkt.¹⁾ Immerhin kann die Dekade von 1920 - 1930 als die Zeit eines noch relativ gemäßigten schweizerischen Agrar-Interventionismus bezeichnet werden.

Während die Schweiz in den Jahren 1927 bis 1930 eine kurze wirtschaftliche Erholungsphase hatte,

"machten sich in vielen Staaten, vor allem in Deutschland und in den U.S.A., Krisen-Erscheinungen bemerkbar, die auf das Öffnen der Preisschere zwischen Produkten und Produktionsmitteln zurückgeführt werden mußten. Es begann ein Wettlauf zwischen Preis und Kosten, der dann in den dreißiger Jahren zu einer allgemeinen internationalen Agrarkrise führte." 2)

Diese neue, schwere Agrarkrise begann im Zusammenwirken mit der allgemeinen Weltwirtschaftskrise in der Schweiz ab 1931 fühlbar zu werden und erreichte ihre akute Phase in den Jahren 1932 - 1935. Unter dem Eindruck einer weltweiten, epidemischen Ausbreitung interventionistisch-protektionistischer Maßnahmen sah sich nun auch die Schweiz genötigt, den einmal beschrittenen Weg konsequent weiterzugehen und durch immer umfassendere Eingriffe in die verschiedenen Teilmärkte zu versuchen, die Inlandspreise so weit vom Weltmarktniveau abzuheben, daß man der Deckung der Produktionskosten möglichst nahe kam. Daher mußten nun

"neben die preispolitischen Maßnahmen auch solche der Produktionsbeeinflussung, der Produktionslenkung, selbst der Produktionsbeschränkung treten. Von der Marktintervention ist man zur nächstfolgenden Stufe, der Marktregulierung gekommen." 3)

Man war nun zwangsweise in die Phase des verstärkten, alle wichtigeren Teilagrarmärkte umfassenden Interventionismus eingetreten.

Der konzentrierte Einsatz starker agrarpolitischer

(1) Für die beiden letzteren wurde durch den Umbau des seit 1885 bestehenden, hauptsächlich gesundheitspolitischen (und fiskalischen) Zwecken dienenden staatlichen Alkoholmonopols ein neues Marktsteuerungsinstrument geschaffen; vgl. die neue Alkoholgesetzgebung nach dem B.B. vom 25.6.1930 (A.S. 46.402) und u.S. 242 ff.

(2) S.B.S. (Hrsg.): 50 Jahre..., a.a.O., S. 42 f.

(3) Ebd. S. 70

Instrumente zur Produktions- und Absatzregulierung bewirkte, daß von 1936 bis 1939 eine gewisse Erholungsphase eintrat, allerdings ohne daß voll befriedigende Markt- und Preisverhältnisse hergestellt worden wären. Schon ab 1938 begannen dann die (agrar-)wirtschaftlichen Kriegs-Vorbereitungen²⁾.

Diese hier skizzierten konjunkturellen Schwankungen der Zwischenkriegszeit stellten die damaligen Agrarpolitiker in aller Welt vor eine Vielzahl von verschiedenartigen Schwierigkeiten; ihre Bewältigung wurde mit zahlreichen Mitteln und Mittelkombinationen versucht, und daher wurden diese Bemühungen auch mit recht unterschiedlichen Erfolgen belohnt.

Im folgenden soll eine möglichst genaue Wirkungsanalyse der schweizerischen Agrarpolitik dieser Zeit erstellt werden, denn in dieser Periode wurden ganz offensichtlich die grundlegenden Erfahrungen gemacht und die Hauptinstrumente der Agrarpolitik entwickelt, die dann ihren systematischen Niederschlag in dem, die heutige schweizerische Agrarpolitik hauptsächlich beeinflussenden, neuen Landwirtschaftsgesetz von 1951 gefunden haben. Denn faktisch stellt der hier zunächst gemäßigt, dann verstärkt betriebene Agrar-Interventionismus einen Mittelweg zwischen den beiden (schon behandelten) extremen agrarpolitischen Konzeptionen, nämlich dem Liberalismus (incl. seinem etwas ungenauer fixierten, aber praxisgerechteren Schatten, dem gemäßigten Vorkriegs-Protektionismus) einerseits und dem kriegswirtschaftlichen Dirigismus andererseits, dar. Dabei tendierte der gemäßigte Interventionismus der 20er Jahre stärker zum Liberalismus/Protektionismus, während der verstärkte Interventionismus der

(1) Vgl. A.S. 52.741

(2) Vgl. dazu o.S. 115

30er Jahre deutlich vermehrte Elemente des Dirigismus aufweist.

II. Ziele und Mittel

Der Schweizerische Bauernverband, der sich in dieser Zeit, schon weitgehend als Initiator und Hauptträger der schweizerischen Agrarpolitik verstand und sehr selbstbewußt als solcher agierte, anerkannte zwar "die Notwendigkeit der Mitwirkung des Staates bei der Leitung und Ordnung der wirtschaftlichen Verhältnisse".¹⁾ Aber gleichzeitig formulierte er als Grundlage und Leitlinie seiner eigenen wirtschaftspolitischen Tätigkeit die These, "daß die Erhaltung und Stärkung des Bauernstandes die wichtigste Voraussetzung für die wirtschaftliche, soziale, politische, nationale und ethische Wohlfahrt des Schweizervolkes bildet."²⁾

Dieses hohe Postulat mußte in der Zwischenkriegszeit vor allem auf die Überwindung der genannten beiden Krisen (der Anpassungskrise der ersten Nachkriegsjahre und der großen Weltwirtschaftskrise) konkret angewandt werden, da sie jeweils starke Absatzrückgänge und Preiszusammenbrüche hervorriefen und damit schwere Erlös- und Einkommenseinbußen der Landwirte zur Folge hatten. "Die Sicherung der Agrarpreise und -einkommen wurde das beherrschende agrarpolitische Ziel."³⁾

Dazu forderte der S.B.V. im Rahmen eines umfassenden

(1) Vgl. Schweizerischer Bauernverband: Richtlinien für die Tätigkeit des Schweizerischen Bauernverbandes, abgedruckt in: Mitteilungen des S.B.S., Nr. 117, Brugg 1937, S. 49-52, hier Ziffer 3 (künftig zitiert: Richtlinien)

(2) Ebd. Ziffer 6

(3) Stisser, R.: Grundgedanken, Methoden und Ergebnisse der schweizerischen Agrarmarkt- und Ernährungspolitik unter besonderer Berücksichtigung des Getreidemarktes Kiel 1953, S. 37

Ziel-Mittel-Katalogs¹⁾ auf dem zentralen markt- und preispolitischen Gebiet vor allem die

"Erhöhung der Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse in Anpassung an die Produktionskosten rationell bewirtschafteter inländischer Betriebe durch genossenschaftliche und staatliche Organisation des Absatzes, Regulierung der Einfuhr durch Zölle und mittels der Anpassung der eingeführten Mengen an den inländischen Bedarf und die Absatzmöglichkeiten der inländischen Produktion, sowie durch Ergänzung der Handelsverträge durch Abmachungen über den Kompensations- und Zahlungsverkehr".²⁾

Es ist leicht zu ersehen, daß hierin die (Vorkriegs-) Zielsetzung der protektionistischen Periode mit enthalten ist, daß sie aber nun durch das offene Verlangen nach umfassenden und direkten staatlichen Eingriffen (gegen die man sich früher oft gewehrt hatte) ergänzt wurde, d.h. einerseits wurde die protektionistische Zielrichtung verstärkt vertreten und weiter ausgebaut³⁾, andererseits wurde aber die agrarpolitische Grundlinie bewußt dadurch verändert, daß nun eine ganze Reihe von zusätzlichen Instrumenten entwickelt wurde, und

"die Auswahl der agrarpolitischen Mittel wurde primär von preis- und einkommenspolitischen Zielsetzungen zugunsten der inländischen Erzeuger unter weitgehender Ausschaltung der Preiseinflüsse seitens der ausländischen Konkurrenz bestimmt".⁴⁾

Dementsprechend läßt sich das in dieser Periode zur Realisierung vorgenannter Ziele eingesetzte Instrumentarium der schweizerischen Agrarpolitik in folgende Hauptgruppen aufgliedern:

-
- (1) Daneben verlangte er eine Reihe von technischen, genossenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen zwecks Senkung der Produktionskosten, insbesondere die Verbesserung der landwirtschaftlichen Technik und ihre Rationalisierung, Senkung des Zinsniveaus und der landwirtschaftlichen Bodenpreise, die Verbesserung des landwirtschaftlichen Kreditwesens und eine Entschuldungsaktion zugunsten der teilweise hoch verschuldeten Bauern; vgl. die 'Richtlinien', a.a.O., Ziffer 12
 - (2) Ebd., Ziffer 12 d; siehe auch die erste derartige Zielformulierung von 1914, o.S. 68 f.
 - (3) Vgl. Stisser, R.: a.a.O., S. 24
 - (4) Ebd., S. 32

- (1) Verstärkung der schon vorhandenen, protektionistischen, jedoch (noch) marktkonformen Mittel der Zeit vor dem ersten Weltkrieg:
 - (a) Erhöhung der landwirtschaftlichen Schutzzölle in teilweise ganz erheblichem Umfange¹⁾;
 - (b) Erweiterung des Systems landwirtschaftlicher Subventionen²⁾;
- (2) Neueinführung interventionistischer, marktkonformer Instrumente als in der Regel dauerhafte Marktlenkungsinstrumente, die allerdings vorwiegend von kriegswirtschaftlichen Vorbildern abgeleitet wurden, (und zwar aus dem ersten Weltkrieg, wo sie zunächst nur kurzfristig zur Behebung sehr extremer Marktsituationen angewandt worden waren):³⁾
 - (a) Preispolitische Interventionen:
 - (aa) Staatliche Preisfestsetzungen
 - Mindestpreise
 - Garantiepreise
 - verschiedene Preisdifferenzierungen
 - (ab) Einrichtung von Preisausgleichs-Kassen und Garantiefonds
 - (b) Mengenpolitische Interventionen:
 - (ba) Quantitative Einfuhrbeschränkungen
 - Einfuhrbewilligungspflicht
 - Einfuhrkontingente
 - (bb) Produktionslenkungsmaßnahmen
 - Lenkung der Produktionsrichtungen
 - (bc) Produktionsbeschränkungsmaßnahmen
 - Steuerung der Produktionsmengen
 - Produktionskontingentierung

(1) In neuen Zolltarif von 1921 konnte die Landwirtschaft, deren Ansehen aufgrund der Versorgungsschwierigkeiten während des ersten Weltkrieges sehr gestiegen war, ihre Forderungen fast vollständig durchsetzen und die alten Zollansätze von 1902 oft auf das Doppelte, nicht selten sogar auf das Drei- und Vierfache erhöhen; vgl. B.R.B. vom 8.6.1921 (A.S. 37.365)

(2) Vgl. die Novelle zum Landwirtschaftsgesetz 1893 vom 5.10.1929, a.a.O., sowie die Vollziehungsverordnung vom 7.4.1930 (A.S. 46.110)

(3) Vgl. o.S. 113 ff.

- (bd)Selbstversorgungspflicht für die Erzeuger
- (be)Lagerbereinigungsaktionen
- (c)Sonstige marktbeeinflussende Interventionen:
 - (ca)Syndikalisierung der Produzentenseite
 - (cb)Monopolisierung des Im-und Exporthandels
 - (cc)Monopolisierung ganzer Teilmärkte
- (3) Zeitlich begrenzte Hilfsaktionen für einzelne Produktionszweige durch Gewährung von kurzfristigen Krediten, längerfristigen Darlehen und von Beihilfen ¹⁾

Im Rahmen dieses Ziel-Mittel-Systems, das in so allgemeiner Formulierung nur sehr grob skizziert werden kann, wurde versucht, die Auswirkungen der beiden Agrarkrisen so weit als möglich zu dämpfen und, jeweils den verschiedenen Teilmärkten angepaßt, die Erlös- und damit die Einkommens-Situation der landwirtschaftlichen Erzeuger so günstig zu gestalten, wie dies unter den jeweiligen Umständen möglich erschien. Daß man dabei auch nicht davor zurückschreckte, produktionsstrukturelle Anpassungen an die Entwicklung der Nachfrage in Angriff zu nehmen und auch recht schwerwiegende Eingriffe in die Produzenten- und Marktsphäre vorzunehmen, soll im folgenden Unterabschnitt deutlich gemacht werden. Dabei müssen wegen der Vielfalt und Nuancierungen der getroffenen Maßnahmen die wichtigeren Agrarteilmärkte gesondert behandelt werden, um ein einigermaßen klares Bild dieser agrarpolitischen Entwicklungsstufe zu erhalten.

(1) Diese Aktionen sollen hier nicht weiter verfolgt werden; als Beispiele vgl. die B.B. vom 7.4.1922 (Bundeshilfe für Milchproduzenten; A.S. 38.332), vom 12.10.1922 (Bundeshilfe für Viehhaltung; A.S. 38.528) und vom 28.9.1928 (Vorübergehende Bundeshilfe für die Milderung der Notlage der Landwirtschaft; A.S. 44.720)

III. Anwendung und Wirkungen der Instrumente

1. Verstärkung der protektionistischen Hauptinstrumente

a. Erhöhung der landwirtschaftlichen Schutzzölle

Zollerhöhungen verlangten zu dieser Zeit nicht nur die Landwirtschaft und das Inlandsgewerbe, sondern auch der Fiskus, dessen Finanzlage durch die hohen Mobilisationskosten (bis 1920 über eine Milliarde Franken) und sonstige kriegsbedingte Maßnahmen äußerst schwierig geworden war.¹⁾ Schon im Laufe des Jahres 1920 waren daher aus rein fiskalischen Gründen zunächst die Tabakzölle²⁾, wenig später etwa zweihundert andere, vertraglich nicht gebundene Zollsätze erhöht sowie ca. 50 bisher zollfreie Waren neu der Zollpflicht unterstellt worden³⁾. Noch im Dezember 1920 begannen die Vorarbeiten für eine umfassende Anpassung des Gebrauchstarifs von 1902/1906 an die veränderte weltwirtschaftliche Lage. Es wurden Stellungnahmen der verschiedenen Wirtschaftsverbände eingeholt und ein Entwurf erarbeitet, der schon am 8. Juni 1921 durch B.R.B. zum Gesetz wurde und am 1. Juli 1921 in Kraft trat⁴⁾.

Dieser Zolltarif war als echter Gebrauchstarif gedacht, sollte also durch Verhandlungen nicht wesentlich verändert werden. Nach Ansicht des B.R. sollte damit (neben der Stärkung der Staatsfinanzen) die inländische Produktion in 'bescheidener Weise' so weit geschützt werden, wie dies den Konsumenten zumutbar erschien. Man glaubte allerdings, daß " der neue Tarif kaum einen Ausgleich zwischen inländischen und ausländischen Produktionskosten werde bringen können"⁵⁾.

(1) Vgl. Schweizerischer Bankverein (Hrsg.), a.a.O., S. 93f.

(2) Vgl. B.R.B. betr. Erhöhung des Zolles auf Tabak und Tabakfabrikaten (vom 27.1.1920; B.Bl. I, 1920, S. 115)

(3) Vgl. B.B. betr. Abänderung des Zolltarifs vom 23. Juni 1920, A.S. 36.333

(4) Vgl. B.R.B. über die Abänderung des Zolltarifs vom 8.6.1921, A.S. 37.365

(5) Bericht des B.R. an die B.V. betr. die vorläufige Abänderung des Zolltarifes gemäß B.B. vom 18.2.1921 (vom 15.7.1921; B.Bl. III, 1921, S. 741)

Die Landwirtschaft konnte ihre Schutzzollforderungen (im Gegensatz zur Zollrevision von 1902) fast vollständig im neuen Tarif durchsetzen ; zu schwerwiegend und nachhaltig waren die Erfahrungen der Kriegszeit gewesen. Das Ansehen der Landwirtschaft und die Bereitschaft zu ihrem Schutze waren wohl nie größer gewesen, wie auch aus dem Bericht des B.R. deutlich hervorgeht, in dem unter anderem ausgeführt wird¹⁾:

"Unzulässig schien es von vorneherein, alle Zölle auf Lebensmittel, soweit sie unsere landwirtschaftliche Produktion zu schützen geeignet sind, zu verpönen. Der Grundsatz der Gleichberechtigung aller Bürger und aller Berufsstände führt dazu, daß die Interessen der landwirtschaftlichen Produktion gerade so gut gewahrt werden müssen wie diejenigen der Industrie und der übrigen Gewerbe. Damit dienen wir sicherlich auch den wirklichen Landesinteressen. Die Landwirtschaft kann man nicht schlechthin ihrem Schicksal und dem Kampfe mit der ausländischen Konkurrenz überlassen. Wir können nicht zugeben, daß die landwirtschaftliche Produktion infolge der momentanen Verhältnisse zugrunde geht, weil dadurch nicht nur den darin beschäftigten Personen, sondern dem ganzen Lande ein unersetzlicher Schaden entstünde. Die Schweiz konnte den Krieg überhaupt nur mit Hilfe der Landwirtschaft ertragen."

Unter diesen Voraussetzungen konnte die Landwirtschaft ihr Schutzzollprogramm in einem Umfange verwirklichen, wie es früher wohl kaum möglich gewesen wäre. Wie aus Tabelle 11 hervorgeht, wurden die Zollansätze oft auf das Doppelte, nicht selten sogar auf das Drei- und Vierfache der Vorkriegssätze und noch darüberhinaus angehoben²⁾. Insbesondere die Zölle auf Schlachtvieh und frisches Fleisch wurden sehr stark erhöht, einerseits wegen des besonders starken Preisverfalls auf diesem Gebiete³⁾,

(1) Bericht des B.R. an die B.V. betr. die vorläufige Abänderung des Zolltarifs gemäß B.B. vom 18.2.1921 (vom 15.7.1921) B.Bl.III, 1921, S. 742; jedoch auch gegen diesen Zolltarif wurden Aktionen der Verbraucher gestartet, so daß er schließlich sogar eine Volksabstimmung (mit allerdings positivem Ergebnis) überstehen mußte; vgl. Steiger, K.v., a.a.O., S. 181 ff.

(2) Vgl. Tabelle 11, Spalten (10) und (12)

(3) 1921 lagen die Schlachtviehpreise cirka 50% unter ihrem Stand von 1919; für Schweine wurden 1921 sogar nur ca. 2,50 str./kg Lebendgewicht bezahlt gegenüber 6,- bis 7,- sfr. in 1919; vgl. Schweizerischer Bankverein (Hrsg.), a.a.O., S. 86

andererseits wohl auch um erneut zu versuchen (wie schon 1902), die Viehmast verstärkt zu fördern und neben der immer noch einseitig dominierenden Milchproduktion zu einem tragenden Zweig der schweizerischen Landwirtschaft zu machen, was bisher immer noch nicht erreicht worden war.

Die Weinzölle wurden so stark erhöht, daß man sie schon als Kampfzollansätze betrachten mußte; durch die folgenden Handelsverträge wurden sie dann auch wieder herabgesetzt¹⁾. Demgegenüber reichten die Erhöhungen der Zölle für Milchprodukte, insbesondere für Käse und Butter, nicht aus, um die schwierige Lage der Milchwirtschaft zu bessern, sodaß zusätzliche Hilfsmaßnahmen notwendig wurden²⁾.

Insgesamt jedoch wurde der Landwirtschaft durch den Zolltarif 1921 ein so hoher Zollschutz zugestanden, wie er vorher nie erreicht worden war.

b. Erweiterung des Systems landwirtschaftlicher Subventionen
.....
.....

Wie oben ausgeführt³⁾, waren die ordentlichen, fortlaufend gewährten staatlichen Subventionen im Bereich der Landwirtschaft durch das Gesetz vom 22.12.1893 geregelt worden, und bis 1929 hat dieses System keine nennenswerten Änderungen erfahren. Seit 1920 waren jedoch von verschiedenen Seiten mehr oder weniger umfassende Revisionsanträge gestellt worden⁴⁾, sodaß schließlich der B.R.

(1) Neue Handelsverträge wurden mit Spanien (am 12.5.1922) und Italien (am 27.1.1923) abgeschlossen; über den Gang der Verhandlungen berichtete der B.R. am 12.5.1922 (B.Bl.II, 1922, S.134 ff.) und am 29.1.1923 (B.Bl.I, 1923, S.253)

(2) Vgl. u.S. 191 ff.

(3) Vgl. o.S.63 und S. 65 ff.

(4) Vgl. dazu die Diskussionen im Nationalrat im Rahmen der Berichterstattung des EVD, z.B. 1922 (Amtliches stenographisches Bulletin der B.V., XXXII.Jg.(1922), S.676-694) und z.B. 1924 (ebd., XXXIV.Jg.(1924), S.380-397)

einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegte, der am 5.10.1929 von den Eidgenössischen Räten angenommen wurde und am 31.1.1930 in Kraft trat¹⁾. Damit wurde zwar keine neue Konzeption der Subventionspolitik begründet, sondern man erweiterte das Subventionssystem von 1893 lediglich in einigen mehr oder weniger wichtigen Punkten, nach Maßgabe der langjährigen Erfahrungen. Wichtig waren vor allem folgende drei Bestimmungen:

- (1) Dem Bund wurde die umfassende Kompetenz eingeräumt, alle (nicht im Gesetz besonders aufgeführten) landwirtschaftlichen Betriebszweige und auch sonstige Unternehmungen und volkswirtschaftlich wertvolle Arbeiten, die den Bedürfnissen der Landwirtschaft dienlich sind, je nach Bedarf zu fördern.
- (2) Im Rahmen seiner gesamten Landwirtschaftsförderung wurde dem Bund die Verpflichtung auferlegt, den Bedürfnissen der Berggebiete und der anhaltend kritischen Lage kleinerer Landwirte insbesondere Rechnung zu tragen, d.h. hier wurden erstmals sozial- und regionalpolitische Differenzierungen im Bereich der Landwirtschafts-Förderung ermöglicht.
- (3) Von der grundsätzlichen Bestimmung des Gesetzes von 1893, daß zu den Leistungen des Bundes gleich hohe kantonale Leistungen erbracht werden müssen, durfte nun in außerordentlichen Fällen abgewichen werden²⁾.

Neben diesen Bestimmungen von mehr grundsätzlicher Bedeutung wurden auch noch folgende speziellen Maßnahmen in das Gesetz aufgenommen:

- (4) Zur Förderung des landwirtschaftlichen Bildungswesens wurden Bundesbeiträge für landwirtschaftliche Fortbildungsschulen und für die Ausbildung der entsprechenden Lehrkräfte bewilligt.

(1) Vgl. A.S. 46.5 sowie die Vollziehungsverordnung des B.R. vom 7.4.1930 (A.S. 46.110)

(2) Vgl. o.S. 65

- (5) Zur Förderung der Tierzucht wurden zusätzliche Viehzählungen eingeführt und die Haltefristen für prämierte Zuchtstiere verkürzt.
- (6) Für den Weinbau wurde die 1907 durch B.B.¹⁾ eingeführte Förderung der Weinbergumstellungen auf reblausresistente Reben erweitert.

Damit war das System ordentlicher landwirtschaftlicher Subventionen den Forderungen der Interessenten angepaßt worden. Gleichzeitig aber hatte der Bund eine umfassende Ermächtigung erhalten, bei Bedarf in allen landwirtschaftlichen oder für die Landwirtschaft wichtigen Bereichen unverzüglich einzugreifen, was ihm eine wesentlich elastischere Handhabung der Landwirtschaftsförderung in den folgenden Jahren ermöglichte.

2. Interventionen auf den wichtigeren Teil-Agrarmärkten

a. Tierische Produktionszweige

aa. Milch und Milchprodukte

aaa. Frühere Entwicklung marktregulierender Instrumente

Schon aus den bisherigen Ausführungen wurde deutlich, welch überragende Bedeutung der Markt für Milch und Milchprodukte für die schweizerische Landwirtschaft hat. Daher ist es verständlich, daß die Milchproduzenten schon sehr früh, seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, versuchten, mehr Marktmacht zu erlangen, indem sie sich in zunehmendem Maße zu Milchverwertungsvereinigungen zusammenschlossen, zunächst auf örtlicher Ebene, später auch in regionalen, kantonalen und interkantonalen Verbänden³⁾. Schließlich war 1907 als umfassender Dachverband der 'Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten' (künftig: ZV) in Bern gegrün-

(1) Vgl. A.S. 24.17

(2) Vgl. u.S. 267 ff.

(3) Vgl. Brugger, H.: Die land- und forstwirtschaftlichen Vereinigungen der Schweiz, a.a.O., S. 199 ff.

det worden¹⁾.

Hauptzielsetzung dieser Genossenschaft war es, einen den Produktionskosten und dem Nährwert der Milch entsprechenden Milchpreis zu erzielen. Innerhalb weniger Jahre entwickelte sich dieser Verband zur zentralen Leitstelle der gesamten Markt- und Preispolitik für Milchprodukte, und diese Stellung wurde bis heute stetig weiter ausgebaut.

Die anfängliche Beschränkung des ZV auf Marktinformation und Beratung bei Milchverwertung und -verkauf wurde nach negativen Erfahrungen in Auseinandersetzungen mit Käseherstellern und Käseexporteuren rasch aufgegeben und sein Aktionsbereich zunehmend erweitert:

1908 versuchten ostschweizerische Käsehersteller aufgrund eines vorübergehenden Rückgangs der Weltmarkt-Käsepreise, den Milchpreis um 2 bis 3 Rappen zu drücken. Der ZV erreichte hier durch seine Intervention eine Begrenzung des Preisrückganges auf 0,5 bis 1 Rappen und richtete anschließend einen Krisenfonds ein, um in ähnlichen Fällen künftig die Milch selbst aufkaufen und evtl. verarbeiten zu können²⁾. Daraus entwickelte sich später das Instrument der Preisausgleichskassen.

Als 1909 der Verband Schweizerischer Käseexporteure (VSKE) für den Export nach fünf wichtigen europäischen Ländern ein Verbandskartell bildete und 1911 auch noch ein Käseeinkaufskartell gründete, um die für den Milchpreis entscheidenden Käsepreise völlig unter Kontrolle zu bekommen, setzte der ZV das Druckmittel der Übernahme in eigene Regie noch konsequenter ein und gründete eine Aktiengesellschaft für den Export von Emmenthalerkäse, die 'Emmenthal AG'³⁾. Die Exporteure lösten

(1) Vgl. Brugger, H.: Die land- und forstwirtschaftlichen Vereinigungen der Schweiz, a.a.O., S. 224

(2) Vgl. Wilbrandt, H.: Die Regulierung des Milchmarktes in der Schweiz, Kiel 1956, S. 41

(3) Kapital anfangs 700.000,-sfr., bald erhöht auf zwei Millionen sfr.; Aufbringung weitgehend durch die Mitgliedsverbände; vgl. ebd. S. 41/42

daraufhin ihre Kartelle auf, versuchten aber weiterhin, die Emmenthal AG zu verdrängen. Diese konnte sich jedoch am Markt durchsetzen und schloß schon im dritten Jahr ihres Bestehens mit einem Gewinn ab. Damit hatten sich sehr früh die Positionen auf dem Milchmarkt wesentlich zugunsten der Milchproduzenten verändert, denn sie erhielten nun einen wesentlich höheren Anteil am Wert der Endprodukte der Milchverwertung. Der ZV hatte nun, obwohl er mangels Kapital längst nicht den gesamten genossenschaftlich produzierten Käse vermarkten und exportieren konnte, eine bedeutende Kontrollfunktion auf dem Käsemarkt erlangt; er

"und die ihm vor dem Ersten Weltkrieg angeschlossenen dreizehn Verbände, welche die Milchverwertung von fast einem Drittel der Betriebe mit rund 250.000 Kühen betreuten, waren ein Machtfaktor geworden, mit dem Käser, Konsumvereine, Kondensmilchfabriken und sonstige Großabnehmer rechnen mußten" 1).

Gerade als sich diese Grundorganisation einigermaßen gefestigt hatte, brach der erste Weltkrieg aus.

Inzwischen war der Gesamt-Milchmarkt in nahezu völlige Abhängigkeit von der Entwicklung des Käsemarktes geraten, denn bei Käse wurde eine Überschußproduktion erbracht, und die Erlöse aus den umfangreichen Käseexporten waren maßgebliches Kriterium für die inländische Erzeugermilchpreisbildung geworden.

Bei Kriegsausbruch befanden sicher erhebliche Mengen Käse teils auf dem Transport, teils lagen sie (i.d.R. noch unbezahlt) bei Händlern in den kriegführenden Ländern, wo sie von Vernichtung, Beschlagnahme oder Erbeutung durch feindliche Truppen bedroht waren. Die Außenstände waren so groß, daß Erzeuger, Exporthandel und ihre Finanzierungsbanken eine Katastrophe befürchteten.

In dieser Notsituation gelang es dem Bauernsekretär B. Laur ²⁾ mit Hilfe des EVD, die sich bisher heftig bekämpfenden Käseerzeuger und Käseexporteure in der

(1) Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 42

(2) Vgl. o.S. 55

"Genossenschaft Schweizerischer Käseexportfirmen" (GSK)¹⁾ zusammenzuschließen; nur gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten und die Hilfe des Staates schienen den großen Zusammenbruch noch verhindern zu können. Obwohl zunächst nicht offiziell als Monopolunternehmen gegründet, erhielt die GSK vom Staat Weisungsbefugnisse für den An- und Verkauf von Käse.

"Schon 1915 wurden Ausfuhrbewilligungen für Käse nur noch der GSK erteilt, 1916 wurden ihr Verpflichtungen für den Käseabsatz im Inland auferlegt, und bald darauf erhielt sie auch das formelle Einkaufsmonopol für Käse" 2).

Damit erhielt diese neue Institution umfassende Lenkungs-
befugnisse auf dem Käsemarkt.

Auch im Bereich der Frischmilchversorgung schaltete der Staat den ZV und seine Unterorganisationen ein und erteilte ihnen Vollmachten zur Regulierung und Kontrolle des Frischmilchmarktes³⁾.

Nicht ganz so gut funktionierte die Butterversorgung; daher richtete der ZV in Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen 1916 eine "Schweizerische Butterzentrale" ein, 1917 weitere zwölf Verbandsbutterzentralen und sechs kantonale Zentralen, um mit deren Hilfe und bestimmten Mindestproduktionsvorschriften wenigstens den schlimmsten

(1) Die GSK wurde am 22.8.1914 gegründet mit einem Kapital von 5 Mio.sfr. (später verdoppelt), das zu 90% von den privaten Käseexporteuren, zu 10% von der Emmenthal AG aufgebracht wurde (damit saßen Privat-Exporteure und ZV-Vertreter - über ihre Emmenthal AG - am selben Tisch); Kapitalbeteiligung und Warenquoten der einzelnen Firmen wurden nach den Umsätzen der beiden letzten Friedensjahre aufgeschlüsselt. Vgl. dazu und zu sonstigen Details Lustenberger, M.: Die Organisation des schweizerischen Käsehandels seit 1914, Diss. Bern 1926, S. 11 ff.

(2) Vgl. Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 44 f.

(3) Vgl. Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 47; insgesamt bot dieser Markt wenige Besonderheiten, sodaß auf seine gesonderte Behandlung hier verzichtet wird.

Versorgungsengpass zu beseitigen.¹⁾

Die detaillierten Ergebnisse aus dieser Zeit interessieren hier nicht, aber man muß die genannten Institutionen und ihre ursprünglichen Funktionen kennen, um die Entwicklung des Milchmarktes in der Zwischenkriegszeit zu verstehen, denn auf ihnen wurde nun ein neues Marktlenkungssystem aufgebaut.

aab. Gemäßigte Interventionen auf dem Milchmarkt

α) Die Ausgangslage

Grundsätzlich war die staatliche Preispolitik der ersten Nachkriegsjahre bestimmt von dem Bemühen, mit dem Wirtschaftsleben auch die Preise zu normalisieren. Insbesondere sollten die Verkaufspreise der im Kriege monopolisierten Waren wieder den Weltmarktpreisen angeglichen werden (selbst wenn die Gestehungskosten höher lagen), und Preissteigerungen sollten sogar dann unterbleiben, wenn sie nach der Weltmarktlage möglich gewesen wären²⁾.

Demgegenüber hatten die verschiedenen Interessenverbände im Bereich der Agrarmärkte, insbesonde-

(1) Von je 100 kg verarbeiteter Milch mußte mindestens ein kg (später 2 kg) Butter hergestellt werden; dennoch mußten 1918 Fettkarten ausgegeben werden; vgl. Preisbildungskommission des EVD (Hrsg.): "Die schweizerische Nahrungsfettwirtschaft" in: "Volkswirtschaft", Sonderheft 41, Bern 1941, S. 41 ff. und Hofer, H.: "Der Zusammenschluß in der schweizerischen Milchwirtschaft", Diss. Bern 1923, S. 97 ff.

(2) Vgl. Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 54 f.

re auf dem Milch- und Getreidemarkt, durch die kriegswirtschaftlichen Maßnahmen eine solch einflußreiche Stellung erlangt, daß sie nach dem Kriege eine Rückkehr zur freien Marktwirtschaft ablehnten. Sie gingen vielmehr daran, die Reglementierungen auf den verschiedenen Teilmärkten zu verfeinern und den friedensmäßigen Bedingungen anzupassen. Insbesondere der Milchmarkt bot in den folgenden Jahren ein interessantes Lehrstück interventio-nistischer Marktorganisationsexperimente, wobei der Erzeugermilchpreis den Angelpunkt aller Bemühungen darstellte. Denn

"der Milchpreis wurde nicht mehr zwischen Lieferanten und Abnehmern ausgehandelt, sondern auf der Ebene der privaten Spitzenorganisationen und der zuständigen Staatsstellen wurde über die Grundsätze der Milchpreisfestlegung verhandelt. Von einer natürlichen Wechselwirkung zwischen Milchpreisbildung, Angebot und Nachfrage war kaum mehr die Rede; den Erwägungen über die Zumutbarkeit der Belastung der Verbraucher sowie die Erschwerung der Konkurrenzfähigkeit der Industrie im Export durch hohe Preise standen die Forderungen der Erzeuger auf produktionskostendeckende Preise gegenüber. Glaubte der eine Partner, daß seine Wünsche nicht genügend berücksichtigt seien, so griff er nicht etwa zu marktgemäßen Gegenmitteln wie Einstellung bzw. Verminderung von Konsum und Kauf, Produktion und Verkauf oder Wechsel von Lieferanten bzw. Kunden, sondern er appellierte an die Öffentlichkeit. Auch die Parteien und Gewerkschaften interessierten sich; der Milchpreis begann politische Bedeutung zu erlangen".¹⁾

Vor dem Hintergrund dieser verschiedenen Interessenlagen wird nun das in der Zwischenkriegszeit auf den beiden Milch-Teilmärkten für Käse und Butter angewandte Instrumentarium sowie die sich daraus ergebende Systematik der Gesamt-Milchmarktlenkung analysiert. Dabei wird die Zeit vor der Weltwirtschaftskrise (1920 bis 1929) getrennt von der eigentlichen Krisenzeit (ab 1930) untersucht, denn in den 1920er Jahren begnügte man sich in der Schweiz noch mit relativ gemäßigten Interventionen am Milchmarkt, während die sich verschärfenden Eingriffe
ab 1930

(1) Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 55/56

sogar zu direkten Eingriffen in den Produktionsbereich führten. Insgesamt wird diese Analyse etwas ausführlicher gestaltet, da es sich hier um den für die gesamte Landwirtschaft weitaus wichtigsten und für ihre ökonomische Situation entscheidenden Bereich der gesamten Agrarmarkt- und -preispolitik handelt.

β) Die Regulierung des Käsemarktes

Ab 1. Mai 1920 stellte der Bund seine Mitwirkung an der GSK ein; damit endete seine Beteiligung am Gewinn, aber auch seine Preisgarantie. Außerdem wurde die Monopolstellung der GSK de jure aufgehoben ¹⁾.

Die übrigen Beteiligten setzten jedoch ihre Zusammenarbeit auf privatrechtlicher Basis fort und gründeten 1921 die 'Schweizerische Käseunion' (SK) als Nachfolgeorganisation der GSK ²⁾. Der ZV wurde verpflichtet, die gesamte Käseproduktion seiner Mitglieder an die SK abzuliefern, die ihrerseits zur Übernahme dieser Käsemengen verpflichtet war. Der inländische Käsepreis und der davon abhängige Erzeugermilchpreis sollten im Einvernehmen mit dem ZV, den Kaufkäsern ³⁾ und dem staatlichen Milchamt festgelegt werden, jedoch wurden zunächst keine bindenden Kriterien für dieses Preissystem aufgestellt. Mit den zuständigen Behörden wurde vereinbart, daß Käseeinfuhren nur durch die SK oder den Staat selbst erfolgen sollten und daß Käseexportbewilligungen nur der SK erteilt werden dürfen; dafür wollte die SK darauf

(1) Vgl. Lustenberger, M.: a.a.O., S. 109

(2) Die Kapitalausstattung von 10 Mio. sfr. wurde zur einen Hälfte vom Käsehandel, zur andern Hälfte vom ZV und seinen Unterorganisationen im Zusammenwirken mit der Emmenthal AG (die nun als Produzentenvertreterin fungierte) aufgebracht. Gewinn- und Verlustbeteiligung: Erzeugerorganisationen 50%, Handelsfirmen 45%, Kaufkäser (aufgrund vertraglicher Ablieferungspflicht ohne Vollmitgliedschaft milchkaufende Käsehersteller) 5%; vgl. Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 57 und Lustenberger, M.: a.a.O., S. 109 ff.

(3) Vgl. u.S. 191

hinwirken, daß "die Detailverkaufspreise im Inland auf einer den Einstandpreisen entsprechenden Höhe gehalten werden."¹⁾ Damit war es gelungen, das bisher staatlich garantierte Im- und Exportmonopol auf privater Ebene fortzuführen und mit der Preisgarantie für den Inlandsmarkt staatliches Wohlfverhalten gegenüber diesem neuen Käsekartell zu erlangen.

Dennoch waren die ersten 'Gehversuche' der SK unter den neuen Bedingungen nicht sehr erfolgreich. Im ersten Wirtschaftsjahr (1920/21) setzte die SK ihren Käsepreis etwas zu niedrig fest, sodaß die vertraglich gebundenen Mitglieder gegenüber den anfangs noch recht zahlreichen nichtorganisierten Produzenten benachteiligt waren, da 'wilde' Händler wesentlich höhere Preise boten. Mit der Gewinnverteilung von 1,3 Mio.sfr. nach dem ersten Jahr konnte jedoch der Unmut der Mitglieder etwas gedämpft werden. Im zweiten Geschäftsjahr beging man dann den umgekehrten Fehler, d.h. bei stark fallenden Preisen für Käse im Ausland wurde der inländische Käsepreis zu lange auf seinem hohen Niveau gehalten²⁾ und bei der SK sammelten sich große Käsevorräte an, die zu diesen Preisen nicht mehr absetzbar waren. Die Herabsetzung des Milchpreises um fast 60% von 35,5 auf 20 Rappen in der Zeit von Dezember 1921 bis April 1922 kam viel zu spät, sodaß nur eine umfassende Sanierungsaktion mit staatlicher Hilfe und einem Gesamtaufwand von 35 Mio.sfr. (davon 25 Mio. Kredite vom Staat) den Zusammenbruch der SK verhindern konnte³⁾.

(1) Lustenberger, M.: a.a.O., S.113

(2) Dabei ist zu beachten, daß Schweizer Käse einer Herstellungsperiode erst im folgenden Jahr verkauft wird, d.h. daß der für abgelieferten Käse von der SK verrechnete Preis erst im folgenden Jahr durch den endgültigen Verkauf gesichert ist. Wenn in der Zwischenzeit die Käsepreise stark fallen, wie es 1921/22 der Fall war, mußte die SK zwangsweise Verluste machen.

(3) Zu beachten ist hier, daß am 21.10.1921 das staatliche Ernährungsamt (früher Milchamt) der Festsetzung des Erzeugermilchpreises auf 35,5 Rappen für 6 Monate zugestimmt hatte; insoweit war also der Staat an diesem Zusammenbruch nicht ganz unbeteiligt; im übrigen vgl. Botschaft des B.R. an die B.V. betr. die Hilfsaktion zugunsten der schweizerischen Milchproduzenten vom 24.3.1922 (B.Bl.I, 1922, S.474 f.) und den entsprechenden B.B. vom 7.4.1922 (A.S.38.332)

Diese schwere Krise der SK war vor allem darauf zurückzuführen, daß sich ihre führenden Köpfe zu sehr an die Preishausse der Kriegs- und ersten Nachkriegsjahre gewöhnt hatten, sodaß sie bei den ersten Anzeichen und Warnungen vor einem Preisrückgang nicht rechtzeitig die nötigen Gegenmaßnahmen einleiteten. Sie hätten dem Verlangen der Erzeuger nach möglichst hohen Erzeugerpreisen viel früher entgegentreten müssen; vielleicht vertrauten sie aber auch im Falle einer schweren Krise auf die Hilfe des Staates, denn die Milch- und Käsepreise waren inzwischen zu großer gesamtwirtschaftlicher, aber auch starker politischer Bedeutung gelangt.¹⁾ Nicht zuletzt deshalb blieb die SK bestehen - wenn auch ohne jede finanzielle Reserve - und konnte aus den gemachten Fehlern Lehren ziehen:

Die beteiligten Händler verlangten vor allem, daß nicht die SK, sondern der ZV die Käsepreisgarantie übernehmen sollte, da Verluste der SK die Händler viel schwerer belasteten als die Erzeuger²⁾.

Als Vorsorgemaßnahme für künftige Krisen wurde eine 'Krisenkasse'³⁾ eingerichtet, die aus dem Zuschlag von einem Rappen auf die Konsummilch-Groß- und Einzelhandelspreise finanziert wurde.

Der neue Start der SK mit einer Milchpreisgarantie des ZV in Höhe von 20 Rappen je Liter Milch wurde durch eine staatliche Unterstützung für die ersten drei Monate ermöglicht.

Der ZV selbst hatte in dieser kritischen Zeit seine Stellung behauptet und sogar dadurch gefestigt, daß er

(1) Vgl. O.S. 187

(2) Der Aufbau der SK (vgl. O.S. 188) bewirkte, daß im Falle von Verlusten, die letztlich nur durch zu hohe, an die Erzeuger bezahlte Preise entstehen konnten, die Händler die Hälfte der zu hohen Zahlung an die Erzeuger als ihren Verlustanteil nachzuzahlen hatten, während die Erzeuger ihren halben Verlustanteil praktisch als teilweise Rückzahlung zu hoher Auszahlungen leisten mußten.

(3) Vgl. dazu unten Abschnitt d.) S. 197

vom Hilfsorgan der staatlichen Kriegswirtschaft wieder zum unabhängigen Interessenverband geworden war, der sich größten Wohlwollens der öffentlichen Hand erfreute, bei der Vermarktung und Preisgestaltung der Milchprodukte eine beherrschende Stellung einnahm, dafür aber auch die Erzeugermilchpreisgarantie selbst zu übernehmen hatte¹⁾.

Bis 1925 trat nun allgemein wie auch in der Milchwirtschaft eine Phase der langsamen Normalisierung und Konsolidierung ein²⁾.

Das Jahr 1926 brachte durch das Zusammenwirken verschiedener Faktoren eine neue Krise des schweizerischen Milchmarktes. Zunächst hatten viele wichtige Exportländer schon im Laufe des Jahres 1925 durch handelspolitische Maßnahmen den schweizerischen Käseexport erschwert; dazu bewirkten die besonders gute Futterproduktion dieses Jahres und die zunehmende Umstellung von bisherigen Zuchtviehbetrieben auf Milchproduktion infolge rückläufiger Zuchtviehexporte einen zusätzlichen Angebotsdruck auf dem Milch- und Käsemarkt, sodaß von Februar bis November 1926 der Milchpreis um 7 Rappen herabgesetzt wer-

- (1) Dafür spricht nicht zuletzt der Mitgliederbestand des ZV, der sich 1922 aus 25 Verbänden mit 3.392 Einzelgesellschaften zusammensetzte, die die Milch von ca. 500.000 Kühen, also rund 2/3 des Gesamtbestandes, ablieferten. Im Gründungsjahr 1907/08 hatte der ZV etwa 102.000 Kühe, damals ca. 1/8 des Gesamtbestandes, erfasst. Vgl. Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten (Hrsg.): Bericht über die Verbandstätigkeit vom 1. Mai 1920 bis 30. April 1922 mit einem Rückblick auf den 15-jährigen Bestand, 1907-1922 Bern 1922, S. 191 f. (künftig zitiert: ZV-Bericht 1922)
- (2) 1925 wurde auch eine seit 1923 schwelende Auseinandersetzung um die Käse- und Milchpreisgestaltung mit den Kaufkäsern dadurch bereinigt, daß deren Organisation, der Schweizerische Milchkäuferverband (SMKV), Vollmitglied der SK wurde (vgl. o.S. 188). Die Kaufkäser waren nun verpflichtet, ihre gesamte Käseproduktion, auch die aus verbandsfreier Milch, nach den Bestimmungen der SK abzuliefern; nach dem bisherigen Vertrag waren sie nur bezüglich der Milch von Verbandsmitgliedern gebunden und konnten ansonsten der SK Konkurrenz machen. Damit wurde die Monopolstellung der SK wesentlich gestärkt.

den mußte¹⁾. Der Käseexport konnte nur durch erhebliche Preiszugeständnisse aufrechterhalten werden, und es mehrten sich Stimmen, die angesichts der umfangreichen Butterimporte der Schweiz eine Entlastung des Käsemarktes durch eine verstärkte Butterproduktion verlangten. Entsprechende Maßnahmen wurden zwar eingeleitet²⁾, jedoch gelang es nicht, die Käseproduktion zu reduzieren. Die Lage auf dem Käsemarkt blieb bis zum Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 1929, die zusätzliche Erschwernisse brachte, von einer andauernden Überproduktion gekennzeichnet³⁾.

In dieser Zeit wurden von der Industrie, den Konsumentenverbänden und sonstigen grundsätzlichen Monopolgegnern immer wieder Vorstöße gegen das Käseexportmonopol der SK unternommen. Zwar hielt die SK die Inlandspreise stets unter den Exportpreisen, jedoch sahen die Gegner gerade in diesem Monopol den Hauptgrund für die Loslösung der Preise des ganzen Milchsektors von der normalen Marktpreisbildung, und sie befürchteten, daß es als Instrument der Preisregulierung auch jederzeit (noch stärker) mißbraucht werden könnte. Da die Monopolstellung der SK rechtlich auf den besonderen Kriegsvollmachten der Bundesregierung fußte und in Friedenszeiten keine legale Basis hatte, lief sie schließlich zum 31. Juli 1928 aus⁴⁾.

Der ZV hatte sich jedoch darauf vorbereitet, indem er bei über 90 v.H. seiner Erzeugergenossenschaften eine erneute, strenge Bindung an die vereinbarten Liefer-

-
- (1) Dies bewirkte nach Berechnungen des B.R. für die schweizerische Milchwirtschaft einen Ausfall von 140 Mio.sfr.
- (2) Vgl. dazu im einzelnen den nächsten Abschnitt f.), insbes. S. 196
- (3) Vgl. Steiger, K.v.: a.a.O., S. 245 ff.
- (4) Vgl. den B.B. vom 7.6.1927, Art. 15 (A.S. 43.121).

und Verkaufsbedingungen für weitere drei Jahre durchsetzte und damit de facto das Käseexportmonopol weitgehend aufrechterhalten konnte. Denn die von ihm erfaßten Milch- und Käsemengen reichten aus, um auch weiterhin Inlands- und Exportmärkte hinsichtlich Menge und Preis zentral zu steuern, und diese Stellung wiederum erlaubte es, die Preisgarantien für die Mitglieder aufrechtzuerhalten, wobei nicht zuletzt auch der o.g. Krisen- und Ausgleichsfonds ¹⁾ ein wirksames Hilfsmittel darstellte.

μ) Die Regulierung des Buttermarktes

Im Rahmen der wirtschaftlichen Normalisierung in der Nachkriegszeit wurde ab Mai 1920 die kriegswirtschaftliche Regelung des Buttermarktes aufgehoben ²⁾.

In konsequenter Verfolgung seiner Markt- und Preispolitik gelang es dem ZV zunächst auch auf diesem Gebiet, die Rückkehr zu den Vorkriegsverhältnissen ³⁾ zu verhindern und eine zentrale Organisation mit Schleusenfunktion zu schaffen, um den Butterpreis möglichst soweit anzuheben, daß die Verarbeitung der Milch zu Butter ähnlich rentabel blieb wie die Herstellung von Käse. Darin sah der ZV schon deshalb die einzige Möglichkeit, weil er erst in den vorangegangenen Kriegsjahren Tausende seiner Mitglieder zur Umstellung auf die Verbutterung der Milch bewogen hatte; bei einer Rückkehr zu der vor dem Krieg üblichen preislichen Diskriminierung dieser Produzenten hätte der ZV nicht nur eine erhebliche Vertrauenseinbuße, sondern auch einen verstärkten Angebotsdruck am Käsemarkt befürchten müssen.

(1) Näheres dazu u.S. 201 ff.

(2) Vgl. die Verfügung des Eidgenössischen Ernährungsamtes vom 12.4.1920 (A.S. 36.220)

(3) Vor dem Kriege wurde der inländische Butterpreis direkt vom Weltmarkt bestimmt und die Milchverwertung als Butter war erheblich weniger lukrativ als die Herstellung von Käse oder der Verkauf von Konsummilch; vgl. o.S. 86 f.

An dieser Aktion beteiligten sich die Spitzenorganisationen der Erzeuger, des Fachhandels, der Verbraucher sowie auch das staatliche Ernährungsamt (früher Milchamt genannt).

Der ZV bot als Organe der Buttermarktregulierung seine im Krieg eingerichteten Butterzentralen und als Leitstelle die 'Schweizerische Butterzentrale' an¹⁾; letztere sollte nach seinem Willen auch das alleinige Butterimportmonopol erhalten. Das Ernährungsamt behielt jedoch diese im Hinblick auf den erheblichen Butterimportbedarf sehr wichtige Schlüsselstellung für sich und verteilte die importierte Butter selbst an die Stellen, die auch die (bei weitem nicht ausreichende) Inlandbutter verkauften und mit Hilfe dieses Druckmittels zu bestimmten Verpflichtungen bezüglich der Konsummilchversorgung gezwungen wurden. Der Buttergroßhandel gründete dazu die 'Schweizerische Butterunion', der Verband Schweizerischer Konsumvereine wurde beteiligt und auch der 'Verband schweizerischer Butter- und Käse-detaillisten' einbezogen²⁾. Alle diese Beteiligten bildeten einen Preisausschuß, der den Inlandsbutterpreis festlegen sollte³⁾.

Der Butterpreis war damit nicht mehr direkt vom Weltmarkt abhängig, und der ZV hoffte, paritätische Preise für Käse und Butter durchsetzen zu können. Dies gelang jedoch zunächst nicht vollständig, da in den ersten beiden Jahren dänische und niederländische Butter zu laufend sinkenden Preisen so stark auf den Inlandsmarkt drängte, daß der Verbraucherseite gewisse Preisermäßigungen zugestanden werden mußten. Erst die (o.g.) Preisherabsetzung für Käsereimilch in der Krise 1921/22 auf 20 Rappen bewirkte vorübergehend eine Gleichstellung. Als jedoch

(1) Vgl. o.S. 185

(2) Vgl. dazu das Tableau 2, u.S. 198

(3) Die Regelung dieser Verhältnisse erfolgte durch Verträge vom Mai 1920 und vom Januar 1922; vgl. Hofer, H.:a.a.O., S. 141 und 144

1923 die Käsepreise wieder anzogen, konnte eine entsprechende Preiserhöhung für Butter nicht durchgesetzt werden. Die Preisschere zwischen Butter und Käse öffnete sich wieder, und dem ZV blieb nur noch die Möglichkeit, durch Zahlungen aus seinem Ausgleichsfonds die bestehende Buttererzeugung zu erhalten, wenn er auf die Gesamtsteuerung des Milchmarktes nicht verzichten wollte.¹⁾ Es war also nicht gelungen, die Forderungen der Erzeuger gegenüber den Konsumentenvertretern voll durchzusetzen.

Jedoch auch dem Staat gegenüber mußte der ZV Zugeständnisse machen. Da die Wirksamkeit des ganzen Systems von der Handhabung des staatlichen Buttereinfuhrmonopols abhing, konnte das Ernährungsamt mit der Androhung verstärkter Butterimporte mehrfach die Niedrighaltung des Konsummilchpreises erzwingen. Ende 1923 konnte dann aber bei einer erneuten Auseinandersetzung dieser Art keine Einigung erzielt werden, und das Monopol wurde infolgedessen vom Staat zum 1.12.1923 aufgehoben. Mit dieser Freigabe der Buttereinfuhren verlor auch die Butterzentrale schlagartig ihre beherrschende Stellung, und der Versuch, mit Handel und Verbrauchern ein 'Butterimportbüro' und damit eine ähnliche Einrichtung wie die SK zu schaffen, war ein völliger Mißerfolg, da über die (erheblichen) Importmengen und die inländische Preisbildung keine umfassende Entscheidungsbefugnis erlangt werden konnte. 1925 wurde daher das Importbüro wieder aufgelöst²⁾.

Ab Dezember 1923 gab es also keinen einheitlich festgelegten Butterpreis, sondern wieder eine freie Preisbildung nach Maßgabe der Weltmarktentwicklung.

Der ZV setzte nun verstärkt seine Preispolitik der Ausgleichszahlungen fort, indem er den Produzenten auch weiterhin feste Preise garantierte, während die Konsumenten Import- wie Inlandsbutter nach Maßgabe des Weltmarktprei-

(1) Dasselbe mußte auch für die Trinkmilchproduktion durchgeführt werden; vgl. u. Abschnitt 6.), S. 197 ff.

(2) Vgl. Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 85 f.

ses einkaufen konnten. Der aus dem Ausgleichsfonds an die Produzenten zu bezahlende Unterschiedsbetrag stieg 1925 bis 1927 auf etwa 70 Rappen je kg Butter bzw. 3 Rappen je kg Milch.

Die im Laufe des Jahres 1926 auf dem Käsemarkt eingetretene Absatzstockung sollte nun, wie oben schon ausgeführt, vor allem durch eine verstärkte Butterproduktion gemildert werden. Daher garantierte der ZV relativ hohe Butterpreise und erreichte damit, daß ca. 300 Käsereien zur Butterproduktion übergingen.¹⁾ Trotzdem stieg die Käseproduktion weiter an, während die Buttererzeugung längst nicht so stark zunahm; dagegen verdreifachten sich 1927/28 die Butterablieferungen an die Butterzentrale.²⁾ Der hohe Garantiepreis bewirkte offensichtlich, daß Butter, die bisher ohne Ausgleichszuschuß hergestellt und verkauft worden war, nun in erheblich stärkerem Umfange an die Zentrale abgeliefert wurde. Da zugleich die Weltmarktpreise rückläufig tendierten, erhöhte sich der Aufwand des ZV für den Preisausgleich so stark, daß er wieder die Hilfe des Staates benötigte.

Ab 1927 stellte der Bund für drei Jahre je 1 Mio. sfr. zur Förderung der Butterproduktion zur Verfügung³⁾ und

-
- (1) Im Winter 1926/27 betrug der Garantiepreis für Milchzentrifugenbutter 4,20 sfr., wenn die verbleibende Magermilch nicht verkäst wurde sogar 4,50 sfr.; allerdings hatte die Schweiz keine so rentablen anderen Verwertungsmöglichkeiten für Magermilch wie z.B. Dänemark, wo sie zur Schweinemast im großen Stile verwendet wurde und wo für Schweinespeck große Exportmärkte erschlossen worden waren. Die Schweiz produzierte Schweinefleisch nur für das Inland; vgl. Steiger, K.v.: a.a.O., S. 246 f.
- (2) Von 1927 bis 1928 stieg die Käseproduktion um 5.200 t, die Butterherstellung dagegen nur um 1.800 t. Der Käseexport nahm in derselben Zeit um 5.640 t ab; vgl. Botschaft des B.R. an die B.V. über die Maßnahmen zur Förderung der Butterproduktion und die vorübergehende Bundeshilfe zur Milderung der Notlage in der schweizerischen Landwirtschaft vom 2.12.1929 (B.Bl. III, 1929, S. 396)
- (3) Aufgebracht wurden diese Mittel durch Ausfuhrgebühren auf Käse und Frischmilch; vgl. B.B. vom 27.6.1927 (A.S. 43.217)

im September 1928 weitere 6 Millionen

"für die Entlastung des Käsemarktes, insbesondere durch Zuwendung von Beiträgen an die Aufwendungen des Zentralverbandes Schweizerischer Milchproduzenten zur Förderung der Butterproduktion, speziell zur Deckung der Ausfälle, die ihm aus der Garantie der Butterpreise erwachsen." 1)

Dennoch konnte weder auf dem Käse- noch auf dem Buttermarkt eine Normalisierung erreicht werden. Von einzelnen Nationalräten wurde die Wiedereinführung des Butterimportmonopols beantragt, andere forderten eine Lösung der kritischen Lage ohne Monopol. Bevor darüber entschieden werden konnte, sah sich der B.R. angesichts stetig steigender Einfuhren zur Erhebung von Zollzuschlägen auf Butter und Schweineschmalz genötigt, um die Kontrolle nicht ganz zu verlieren²⁾. Aber auch dieser Maßnahme war kein durchgreifender Erfolg beschieden, denn die einsetzende Weltwirtschaftskrise machte alle Vorausschätzungen zunichte und erforderte weitere, stärker dosierte Maßnahmen.

g) Das System der Milchmarktlenkung

Der folgende, zusammenfassende Überblick über Aufbau und Funktionsweise der schweizerischen Milchmarktlenkung soll nicht nur einen Gesamteindruck vermitteln, sondern auch der richtigen Einordnung späterer Eingriffe und Veränderungen in diesem Bereich dienen.³⁾

Die Krise des Jahres 1922 hatte gezeigt, daß eine Steuerung der Preise und Produktionsmengen nur dann Aussicht auf Erfolg haben konnte, wenn man einen umfassenden, alle Milchprodukte einbeziehenden Aus-

-
- (1) B.B. betr. eine vorübergehende Bundeshilfe zur Milderung der Nötlage in der schweizerischen Landwirtschaft vom 28.9.1928 (A.S. 44.720)
 - (2) Vgl. B.R.B. über die Erhebung von Zollzuschlägen auf Butter und Schweineschmalz vom 6.8.1929 (A.S.45.361); für Butter wurden 50.-sfr., für Schweineschmalz 20.-sfr. je 100 kg erhoben.
 - (3) Vgl. hierzu Tableau 2

gleichsmechanismus auf diesem Markt schaffen könnte. Man hatte feststellen müssen, daß nach einer Art von 'Prinzip der kommunizierenden Milchströme' die Milch immer verstärkt in den Verwertungszweig floß, der die günstigsten Erlöse brachte (gleichgültig, ob auf dem Weltmarkt oder durch Preisgarantie).

Preispolitisch galt es, im Milchsektor nicht nur die Nivellierung der Milcherzeugerpreise, sondern auch eine umfassende Verwertungslenkung anzustreben.

"Die Zuführung der Milch in die verschiedenen Verwertungszweige nicht durch Kontingentierung, sondern vor allem durch ständige Beobachtung und nötigenfalls Variation des Preisgefälles trat in dieser Periode immer mehr in den Vordergrund. Jeder Verwertungsart sollte soviel Milch zufließen, wie dort zu den garantierten Preisen benötigt wurde oder untergebracht werden konnte. Die meisten Ausgleichsmaßnahmen dienten diesem Ziel." 1)

Mit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen auf den verschiedensten Gebieten, die hier nicht im einzelnen behandelt werden können, versuchte der ZV, dieses System zu verfeinern und abzurunden. Die Festsetzung des Erzeugermilchpreises für die verschiedenen Verwendungsarten und der Einsatz des o.g. Ausgleichsfonds waren dabei die wichtigsten Instrumente.

Wie wurde nun dieser Erzeuger-Milchpreis gebildet? Seit 1914 waren dabei mehrere einschneidende Änderungen eingetreten. Bis zum ersten Weltkrieg war der Preis zu etwa 80 bis 90 v.H. in direkter Abhängigkeit vom Weltmarkt für Käse, für den Rest nach Maßgabe des Weltmarktbutterpreises ohne jeden Eingriff zustande gekommen. Im Krieg hatte der Staat die Preisbildung weitgehend diktiert, und in den ersten Nachkriegsjahren hatte die SK durch die einseitige Käsepreisgarantie den Milchmarkt durcheinandergebracht und die Krise von 1922 mit heraufbeschworen. Nach all diesen unzureichenden Maßnahmen hatte 1922 der ZV die umfassende Preisgarantie für alle wichtigen Milchprodukte übernommen. 2)

(1) Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 77 f.

(2) 1924 wurde dies auch in die Statuten des ZV aufgenommen und damit offiziell zu seinem Aufgabenbereich erklärt; vgl. auch Brugger, H.: Die land- und forstwirtschaftlichen Vereinigungen..., a.a.O., §. 224

Die Lehren aus dieser Entwicklung hatten nämlich dazu geführt, daß der Milchpreis nun eine doppelte Funktion erhielt: Einmal wurde ein möglichst hohes, kostendeckendes Preisniveau im Interesse der Erzeuger angestrebt, zum anderen wurde der Milchpreis auch als Instrument der Marktlenkung eingesetzt; stärkere Schwankungen der Binnen-und/oder Exportmärkte wurden mit Hilfe des Ausgleichsfonds abgefangen. Dementsprechend war die Milchpreisbildung ein komplizierter Prozess geworden: Der Milchpreis war nun weder zeitlich noch regional gesehen ein absoluter Festpreis, sondern ein Grundpreis, der in der Regel als Mindestpreis galt, während der effektive Preis

"je nach Sonderlage des Einzelfalls, nach regionalen und lokalen Preisunterschieden, Qualitätsabweichungen, Milchmengen, Erfolgsgrad, Betriebskosten der Verkäsung oder Verbutterung, Verwertung von Magermilch oder Molke, teilweiser oder völliger Einsparung der Handelsspanne durch direkte Belieferung der Detaillisten oder Verbraucher usw."

um 0,5 bis 2,0 Rappen differierte.¹⁾

Die Festlegung dieses Preises erfolgte in regelmäßigen, meist vierteljährlichen Besprechungen des ZV auf der Grundlage des erwarteten Durchschnittsergebnisses aller Milchverwertungsarten²⁾. Eine zu hohe Festsetzung führte zwar zur Inanspruchnahme des Ausgleichsfonds, brachte aber den einzelnen Erzeugern Vorteile, während eine zu niedrige Festsetzung Gewinne der SK zur Folge hatte, die teils als Nachzahlungen an Erzeuger und Händler, teils als Zuführungen zum Fonds verwendet wurden. Da zu niedrige Preise nicht organisierten Erzeugern und Händlern Gewinne durch höhere 'wilde' Preise ermöglichten und außerdem die Gewinne der SK zum Teil an die beteiligten Händler und Kaufkäser flossen, lag es im Interesse der

(1) Vgl. Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 81

(2) Der Käsegarantiepreis war dann formell eine Funktion dieses Milchpreises (Multiplikation mit einem Faktor 10-11), ebenso der Buttergarantiepreis (Multiplikation mit Faktor 23-24). Diese Faktoren schwankten jedoch unter dem Einfluß der Veränderungen der genannten Komponenten zu verschiedenen Zeiten bis um etwa ± 5 v.H.

Erzeuger, das Preisniveau so hoch wie möglich zu halten. Die Grenze nach oben bildete nur die Leistungsfähigkeit des Ausgleichsfonds.

Dieser große Ausgleichs-, Krisen- und Garantiefonds des ZV war das andere wichtige Instrument dieses Systems.

Die nötigen Mittel für diesen Fonds wurden aus einer Reihe recht verschiedener Quellen aufgebracht¹⁾: Zunächst wurde, wie oben schon erwähnt²⁾, nach der Sanierungsaktion 1922 eine Abgabe von einem Rappen (der sog. 'Krisenrappen') auf den Liter Konsummilch erhoben. Verschiedene Interventionen des Staates (im Interesse einer billigen Frischmilchversorgung) und der Konsummilcherzeuger, die fälschlicherweise glaubten, zur Finanzierung des Käsemarktes herangezogen zu werden³⁾, führten jedoch mehrfach zur Unterbrechung dieser Finanzierungsquelle.

Ein ergiebigerer Zufluß ergab sich auf dem Käsemarkt, wo der ZV nach dem Krisentiefpunkt 1922 bis zum Tiefpunkt 1926⁴⁾ erhebliche Beträge abschöpfte, indem er die ab 1923 wieder ansteigenden Käseexporterlöse nicht voll an die Erzeuger weitergab, sondern zum Teil dem Fonds zuführte.

Weiterhin führte der ZV seine Gewinnanteile an der SK in der Regel dem Fonds zu. Später wurde mit den SK-Partnern aus dem Handelssektor vereinbart, daß 50 v.H. der SK-Gewinne dem Fonds zugeführt werden, wenn der ZV durch seine Preisgarantien Verluste erlitten hatte. Außerdem wurde der Fonds verschiedene Male indirekt gestärkt, indem andere Stellen Zahlungen leisteten bzw. Einbußen hin nahmen, die normalerweise ihn belastet hätten.⁵⁾

(1) Die wichtigsten Ziffern der Entwicklung dieses Fonds in der Krisenzeit 1932-1937 hat Wilbrandt zusammengestellt; vgl. Tabelle 29.

(2) Vgl. o.S. 190

(3) In Wirklichkeit war die Sachlage umgekehrt: Die Konsummilchhersteller (wie die Butterproduzenten) profitierten durch die paritätische Angleichung ihres Milchpreises von den hohen Preisen, die der Schweizerkäse normalerweise auf dem Weltmarkt erzielen konnte.

(4) Vgl. o.S. 171

(5) Z.B. Prämienzahlungen der SK zur Förderung der Verbutterung; Verringerung der Einzelhandelsspanne zur Verhinderung einer Konsummilchpreiserhöhung.

Tabelle 29

Einnahmen und Aufwendungen des Garantiefonds

1932/33 - 1936/37 (Mill.sfrs)

	1932/33	1933/34	1934/35	1935/36	1936/37
<u>I. Einnahmen:</u>					
Übertrag vom Vorjahr	-	-	-	-	0,66
Krisenrapen	4,47	4,25	4,48	4,69	4,40
Zoll- und Preiszuschläge auf Futtermittel	4,22	14,00	16,43	20,75	12,38
Bundeskredite bzw. -zuschüsse inklusive Zollzuschlag	11,45	18,00	13,99	12,00	1,00
Ergebnisse Butyra	-	-	1,17	0,05	0,84
Nachzahlungen SK	-	2,60	4,25	1,03	4,29
Rückfluß aus Beschränkung	-	-	2,14	1,56	0,02
Preisgarantie	-	-	-	-	1,49
Aufwertung Käsebestände	0,01	-	-	0,02	0,01
Sonstiges und Aufrundung	-	-	-	-	-
insgesamt verfügbar:	20,15	38,85	42,46	40,10	25,09
<u>II. Aufwendungen:</u>					
Ungedeckter Übertrag aus Vorjahr	2,13	6,60	1,24	-	-
Preisgarantie für Tafelbutter	9,56	7,80	9,60	8,80	7,88
Preisgarantie für Käseireibutter	0,19	2,41	2,41	2,32	0,86
Preisgarantie für Käse	13,94	18,81	19,63	16,07	8,37
Zuschüsse und Verwertung Schotte und Magermilch	-	-	0,02	2,14	0,02
Zuschüsse an Siedereien	0,56	0,67	0,87	1,00	0,77
Kosten Deklassierung Tafelbutter	0,30	2,99	6,03	5,86	1,53
Einsiedeverlust Tafelbutter	-	-	1,21	1,40	2,97
Zuschüsse an Produkte ohne Preisgarantie	-	0,12	1,28	1,27	1,21
Nachträgliche Belastung für frühere Stützungsaktionen	-	0,35	-	-	-
Qualitätsprämien und Propaganda	-	-	-	0,25	0,68
Verwaltungsausgaben, Sonstiges und Aufrundung	0,07	0,34	0,17	0,33	0,22
insgesamt aufgewendet:	26,75	40,09	42,46	39,44	24,51
<u>III. Vortrag auf folgendes Jahr:</u>	-6,60	-1,24	-	+0,66	+0,58

Quelle: Zentralverband, Bericht 1932/33 bis 1936/37, S. 62 ff.; zitiert nach: Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 116

Die Mittel des Fonds wurden auf dem Käse- und Buttermarkt in der o.g. Weise eingesetzt, daneben aber auch auf den weniger bedeutenden Sektoren des Milchmarktes, wenn für bestimmte Produkte oder bei einzelnen Mitgliedern oder Mitgliedsverbänden Absatzschwierigkeiten auftraten, wie z.B. auf dem Konsummilchsektor oder zeitweise bei den Milchlieferanten für Kondensmilchfabriken.

Damit war das Grundsystem der Milchmarktlenkung festgelegt, das zwar in den folgenden Jahrzehnten mehrfach ergänzt und variiert, insbesondere ganz erheblich verschärft wurde, jedoch in systematischer Hinsicht keine grundlegenden Änderungen erfuhr.

aa0. Verstärkte Interventionen auf dem Milchmarkt

α) Die Gesamtsituation

Der schweizerische Käseexport erlitt ab 1929 durch neue handelspolitische Hindernisse in den Abnehmerländern zunehmende preis- und mengenmäßige Einbußen. Demgegenüber konnte der immer noch stark importabhängige Buttermarkt der Schweiz wenigstens den Vorteil billiger Butterimporte wahrnehmen, was jedoch bei weitem keinen Ausgleich der Einbußen im Käseexport erbrachte. Angesichts dieser Lage konzentrierten sich die Bemühungen des ZV darauf, den Inlandsmarkt so gut wie möglich von dem weltweiten Preisverfall abzuschirmen und die Milchwertung den veränderten Absatz- und insbesondere Exportmöglichkeiten anzupassen. Dabei leistete das oben dargestellte Regulierungssystem zwar gute Dienste; jedoch wurde es immer schwieriger, den Ausgleichsfonds mit den nötigen Mitteln auszustatten. Daher mußte zunächst der Garantiepreis für die Milchproduzenten von rund 24 Rappen im Jahre 1929 sukzessive bis auf 18 Rappen herabgesetzt werden.¹⁾

(1) Dies war jedoch im Vergleich zu andern Ländern noch recht günstig; vgl. Tabelle 30

Tabelle 30

Produzentenpreise für Verarbeitungsmilch in verschiedenen Ländern vor und am Tiefpunkt der Weltagrarkrise 1929 und 1936 (Rp. je kg^a)

Jahr	CH	D	F	DK	NL
1929	23,7	21,2	19,6	18,6	19,6
Tiefpunkt während der Krise	18,0 ^b	11,9 ^c	11,1 ^d	5,4 ^e	8,7 ^f
Februar 1937 ^g	20,0	22,0	16,0	9,1	12,2

a Berechnet aus dem Jahresmittel der ausländischen Notierungen zum jeweiligen Kurs in sfr. -b 1933-1936. -c 1933.-d 1935.-e 1934.-f 1932.-g Nach der schweizerischen Abwertung.

Quelle: Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 596

Tabelle 31

Gesamterzeugung und preisgarantierte Erzeugung von schweizerischem Hartkäse (1929, 1934 und 1936)

Jahr	Erzeugung insgesamt	Der Preisgarantie unterstellte Erzeugung			
		insgesamt		Davon von der SK übernommen	
	t	t	als v.H. von insges.	t	v.H.
1929	48.000	40.900	85,2	34.600	84,7
1934	35.900	34.400	95,6	30.400	88,2
1936	36.500	35.600	97,0	30.800	86,5

Quelle: Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 103

Beim Käseexport konnten damit zunächst größere Verluste vermieden werden. Ab 1932 trat jedoch eine erhebliche Verschlechterung des Käseabsatzes ein, die erst 1935 ihren Tiefpunkt erreichte¹⁾. Zur Vermeidung einer weiteren Milchpreisreduzierung mußte daher auch der Käsemarkt, der bisher immer die besten Erlöse gebracht und faktisch den Erzeugermilchpreis bestimmt hatte, stärker gestützt werden, was bei der zunehmenden Inanspruchnahme des Ausgleichsfonds nur mit erheblichen staatlichen Zuschüssen möglich war.²⁾ Es gelang jedoch auf diese Weise, den Grundpreis für die Milcherzeuger bei 18 Rappen zu halten. Allerdings trugen dazu auch einige verbrauchsfördernde Sonderaktionen bei (z.B. Zuschüsse zur Verbilligung von Kochbutter und zur Verwertung von Molkereiabfällen). Die Einführung der Selbstversorgungspflicht der Milcherzeuger, die zunächst 4 und dann 6 v.H. ihres Milchgeldes in Form von Käse und Butter aus ihren Genossenschaftsmolkereien für den Eigenverbrauch zurücknehmen mußten, wirkte zwar ebenfalls tendenziell marktentlastend, wurde jedoch teilweise durch erhöhte Ablieferungen wieder ausgeglichen.³⁾

Demgegenüber nahm die Entwicklung auf dem Buttermarkt einen etwas anderen Verlauf⁴⁾. Schon vor der großen Krise hatte der ZV nur mit Hilfe des Staates die Preisgarantie für die Butterproduktion aufrechterhalten können.⁵⁾ Als nun der durchschnittliche Butterimportpreis von 1929 bis 1934 sukzessive von 432.- auf 149.- sfr./100 kg fiel und

(1) Die durchschnittlichen Exportpreise für Hartkäse je 100 kg betrugen 1930: 324.-, 1932: 250.-, 1935: 190.-sfr. der Grundpreis von 18 Rappen je kg Milch entsprach dabei einem Käsegarantiepreis von etwa 190.-sfr. je 100 kg. Damit blieb der SK jedoch keine ausreichende Spanne zur Deckung ihrer Kosten, sodaß erhebliche Verluste entstanden. Vgl. Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 103, Fußnote (1).

(2) Vgl. z.B. den B.B. vom 18.3.1932 (A.S. 48.146) und die Tabelle 31.

(3) Vgl. dazu Tabelle 31

(4) Die wichtigsten Kennzahlen der Gesamtentwicklung des schweizerischen Buttermarktes hat Wilbrandt für den Zeitraum 1920/21 bis 1936/37 in einer sehr umfangreichen Tabelle zusammengestellt; vgl. Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 100 f.

(5) Vgl. o.S. 196

die preisgarantierte Produktion im gleichen Zeitraum von 6.000 auf fast 22.000 t anstieg, wäre dieses System mit Sicherheit zusammengebrochen, denn weder der Ausgleichsfonds noch der Staat hätten die nötigen Gelder dafür aufbringen können. Da der Bund jedoch die bisherige Markt- und Preispolitik mit getragen hatte, griff er nun eine alte Forderung des ZV auf und wälzte durch mehrere massive Erhöhungen des Butterzolls (von 20.-sfr je 100 kg auf 70.-sfr und später auf 120.-sfr, zwischenzeitlich sogar auf 180.-sfr) einen großen Teil der Belastung auf die Verbraucher ab. Damit wurden Staatskasse und Fonds zunächst weitgehend entlastet, wenn auch letzterer als anpassungsfähiges Ausgleichsinstrument immer noch kleinere und zeitweise auch größere Unterschiede zum Garantiepreis abdecken mußte.

Im Gegensatz zur Butterherstellung verlor die Kondensmilchindustrie im Laufe der Krisenjahre sehr stark an Bedeutung, und es ist verwunderlich, daß der ZV die einst blühenden und stark exportorientierten Milchsiedereien nicht stärker in seine Bemühungen um den Milchabsatz einbezog. Dies hatte recht verschiedene Gründe, denn einmal lag dieser Zweig der Milchverwertung überwiegend in den Händen großer, internationaler Konzerne. Diese hatten schon vor 1929 einen Teil ihrer Produktionsstätten ins Ausland verlegt, weil in vielen Ländern Industrien dieser Branche aufgebaut wurden und die stark protektionistische Handelspolitik der zwanziger Jahre den Export zunehmend erschwerte. Dazu kamen nun die vergleichsweise hohen Erzeugermilchpreise der Schweiz¹⁾, sodaß der Anteil der zu Kondensmilch verarbeiteten Verkehrsmilch, der 1910 noch über 10 v.H. betragen hatte, auf unbedeutende 1 - 2 v.H. herabsank²⁾. Um diesen in der Schweiz entstandenen Wirtschaftszweig nicht gänzlich aussterben zu lassen, wurde zwar ab 1932 die verarbeitete Milch

(1) Vgl. Tabelle 30, o.S. 204

(2) Der Export von Milchkonserven betrug 1913 47.000 t, 1928 39.000 t, 1932 nur noch 14.500 t und 1935/36 und in den folgenden Jahren nur noch ca. 5-6.000 t; vgl. Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 104 ff.

verbilligt, jedoch kam diese Hilfe viel zu spät, um noch eine wirksame Entlastung des Milchmarktes zu erreichen¹⁾.

Demgegenüber entstanden bei der Konsummilchversorgung keine besonderen Probleme; vielmehr erbrachte dieser Teilmarkt über die ganzen Jahre durch die Erhebung des Krisenrappens relativ stetige Einnahmen für den Ausgleichsfonds²⁾.

Nach diesem Überblick über die milchwirtschaftliche Gesamtsituation werden nun einige besonders wichtige Probleme genauer untersucht, denn deren Lösungen wurden in diesem Zeitraum zu Schwerpunkten der Markt- und Preispolitik in der Schweiz.

β) Außenwirtschaftliche Absicherung

Am schwierigsten war die außenwirtschaftliche Absicherung des Milchmarktes und daher wurden hier weitere sehr starke Eingriffe notwendig. Neben Zollerhöhungen für nahezu alle Milchprodukte wurden schließlich auch Kontingentierungen und sonstige Einfuhrbeschränkungen verhängt.

Wie schon erwähnt, wurden vor allem für die bisher recht erheblichen Butterimporte mehrfach die Zölle angehoben, um den Inlandsbuttermarkt für die von der Käse- zur Butterproduktion umgeleiteten Milchmengen zu reservieren³⁾. Als sich 1932 die Lage auf dem Käsemarkt verschärfte, wurde die Entlastungsfunktion des Buttermarktes durch die Kontingentierung der Buttereinfuhr und die faktische Monopolisierung des Buttermarktes verstärkt. Auf der Grundlage

(1) Die Verbilligung betrug 1932 3Rappen je kg und sie stieg bis 1935/36 auf 8Rappen, sodaß in den folgenden Jahren durchschnittlich 750.000 sfr. dafür aufzuwenden waren; vgl. Wilbrandt, H., a.a.O., S. 105

(2) Vgl. o.S. 201 und Tabelle 29

(3) Vgl. B.R.B. über die Erhebung von Zollzuschlägen auf Butter und Schweineschmalz vom 6.8.1929 (A.S. 45.361); B.R.B. über die Erhebung eines weiteren Zollzuschlages auf Butter vom 26.8.1930 (A.S. 46.485) und den B.R.B. über die Erhebung eines Zollzuschlages auf butterhaltige Kochfette vom 27.1.1931 (A.S. 47.142).

eines B.R.B.¹⁾ gründeten der ZV, der Verband Schweizerischer Konsumvereine (VSK), die Schweizerische Butterunion²⁾ und der Verband Freier Butterimporteure die Schweizerische Zentralstelle für die Butterversorgung, die sog. 'Butyra'; sie war (und ist) darauf ausgerichtet,

"nach den besonderen Anordnungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes die rationelle Versorgung der Schweiz mit einheimischer und fremder Butter"

zu sichern. Dazu sollte sie

"die Butterpreise möglichst stabil gestalten und so regeln, daß sie zu den in der Schweiz geltenden Milchpreisen in dem von den zuständigen Stellen vorgeschriebenen Verhältnis stehen, für den Verbraucher tragbar sind und sowohl übersetzte, als auch ungenügende Handelsmargen ausschließen." 3)

Damit wurde der Buttermarkt praktisch wieder monopolisiert, nachdem seit 1923 eine monopolfreie Regelung bestanden hatte⁴⁾. Zwar wurde der Butyra kein offizielles staatliches Monopol eingeräumt; ihre Mitglieder mußten jedoch auf eigene Butterimporte verzichten, und Außenstehende konnten Importbewilligungen nur unter sehr erschwerten Bedingungen bekommen. Daraus ergab sich ein recht weit gespannter Aufgabenbereich der Butyra⁵⁾:

-
- (1) Vgl. B.R.B. über die Beschränkung der Einfuhr von Butter und die Butterversorgung vom 26.2.1932 (A.S. 48.117).
 - (2) Vgl. o.S. 194
 - (3) Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten (Hrsg.): Bericht über die Verbandstätigkeit von 1932/33 bis 1936/37, Bern 1937, S. 142 f.; Die Zusammensetzung der Butyra ähnelt sehr stark der schon anfangs der 1920er Jahre (vorübergehend) gebildeten Schweizerischen Butterzentrale mit dem Preisausschuß; vgl. o.S. 194
 - (4) Vgl. o.S. 195
 - (5) Vgl. B.R.B. vom 26.2.1932, (A.S. 48.117)

- (1) Sie mußte die im Inland produzierte Butter guter Qualität zu dem vom EVD (nach Maßgabe des Erzeugermilchpreises) festgelegten Preis ankaufen.
- (2) Ebenfalls vom EVD festgelegt wurde ihr Abgabepreis an den Handel, der einen Verbraucherpreis von höchstens fünf sfr. je kg Tafelbutter ermöglichen sollte (Kochbutter sollte billiger abgegeben werden).
- (3) Die Buttereinfuhr hatte dabei die Funktion eines Marktausgleichsventils, um sowohl eine ausreichende mengenmäßige Versorgung als auch eine zufriedenstellende Preisentwicklung zu erreichen.

Dabei waren drei verschiedene Butterpreise zu unterscheiden:

- (1) Der Garantiepreis für die Erzeuger (1932 bis 1936 bei 4,20 sfr./kg), der dem Milchgrundpreis von 18Rappen pro Liter entsprach;
- (2) der Importpreis, der sich nach dem Weltmarkt richtete (und von 1932 bis 1936 zwischen 2,80 - 1,59 - 2,57 sfr./kg schwankte) sowie
- (3) der Verbraucherpreis bis höchstens 5,- sfr./kg, (der jedoch nur einen Erzeugerpreis von ca. 4,-sfr/kg erlaubt hätte).

Der Produzentenpreis wurde vom Ausgleichsfonds garantiert; der Fonds erhielt dafür einen Teil der Zollzuschläge auf Importbutter zugewiesen¹⁾, und der Verbraucherpreis war zunächst ein Mischpreis zwischen Produzenten- und Importpreis, solange noch erhebliche Butterimporte nötig waren. Infolge der unter diesen Bedingungen erheblich ansteigenden Inlandsproduktion gingen die Butterimporte jedoch bald sehr stark zurück, sodaß den gewaltig anwachsenden Preisgarantieleistungen des Fonds keine entsprechenden Zolleinahmen mehr gegenüberstanden. Das zunächst recht gut funktionierende System der Buttermarktregulierung kam dadurch wieder zunehmend aus dem Gleichgewicht.

Angesichts dieser Marktsituation bildete sich vor dem Hintergrund einer

(1) Vgl. B.B. vom 17.6.1930, (A.S. 46.394)

krisenbedingten fortdauernden Unsicherheit über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Löhnen und Preisen, von wirksamer Nachfrage und Beschäftigung auf dem Milchmarkt ein weiterer preispolitischer Schwerpunkt heraus.

μ) Marktaufspaltungen ¹⁾

Durch unterschiedlich festgesetzte Verkaufs- und Produzentenpreise und mit Hilfe zusätzlicher, mengenwirksamer Eingriffe wollte man einzelne Agrar-Teilmärkte aufspalten. Der direkte Wirkungszusammenhang von Angebot und Nachfrage über den Markt sollte durch massive Interventionen unterbrochen werden, um die andauernde Überproduktion der Milchproduzenten abzubauen. ²⁾

Zur Anregung der Nachfrage nach Käse wurden wiederholt größere Mengen von eingelagerter Ware verbilligt auf den Markt gebracht (als künstliche 'zweite Klasse' oder als 'Kochkäse'), um den relativ bescheidenen Käseverbrauch der unteren Volksschichten zu erhöhen. Diese Lagerbereinigungsaktionen waren zwar mengenmäßig sehr erfolgreich, jedoch gingen die nicht geringen Kosten zu Lasten des Garantiefonds, ³⁾ und inwieweit damit echter zusätzlicher Konsum angeregt wurde bzw. wieviel Nachfrage lediglich von teuer gebliebenem Käse erster Klasse auf verbilligten Käse überging, ist statistisch leider nicht festzustellen.

Auf dem Buttermarkt wurden noch erheblich größere Anstrengungen dieser Art gemacht, als sich größere

Lagerbestände ansammelten und zu verderben drohten. Zunächst wurde mehrfach versucht, die pflanzliche und

(1) Vgl. dazu eine neuere Abhandlung von Willgerodt, H.: Marktsplaltungen, in: Kyklos, Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften, Vol. XIV (1961), Nr. 2, S. 173-198; hier insbes. S. 176 f.

(2) Diese Erscheinung wurde von Kneschaurek für die Periode von 1929 bis 1939 genauer untersucht; vgl. Kneschaurek, F.: Der schweizerische Konjunkturverlauf und seine Bestimmungsfaktoren, Zürich und St. Gallen 1952, S. 140 f.

(3) Vgl. Tabelle 29

tierische Konkurrenz der Inlandsbutter durch Importkontingente¹⁾, Zollzuschläge²⁾ sowie durch die (vorübergehende) Einführung des Butterbeimischungszwanges³⁾ zurückzudrängen. Als diese Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg brachten, wurden (ab 1935) größere Mengen Butter eingesotten und als Kochfett verbilligt verkauft. Damit konnten zwar mengenmäßig Erfolge am Markt erzielt werden, finanziell waren es jedoch kostspielige Aktionen, die den Garantiefonds wiederum erheblich belasteten⁴⁾.

Es zeigte sich also deutlich, daß auch so stark regulierte Märkte letztlich doch vom Verhalten der Konsumenten abhängig bleiben. Die Erzeuger können eben kostendeckende Preise nicht durchsetzen, wenn sie zugleich ständig steigende Mengen produzieren.

Daher wurde auf der anderen Seite versucht, durch mengen- und preiswirksame Eingriffe die Produktion zu beschränken:

Zunächst wurde die Einfuhr von Futtermitteln kontingentiert⁵⁾ sowie durch Zollzuschläge verteuert⁶⁾. Da jedoch der überwiegende Teil (80-90%) dieser Importe bei der Schweine- und Eierproduktion verwendet wurde, war die direkte Wirkung auf den Milchmarkt gering. Viel wichtiger war, daß drei Viertel der Einnahmen aus den Zollzuschlägen dem Garantiefonds des ZV zufließen und damit erheblich zu dessen Leistungsfähigkeit beitrugen⁷⁾.

(1) Vgl. z.B. den B.R.B. vom 26.2.1932 und B.R.B. Nr.24 über die Beschränkung der Einfuhr vom 29.9.1933 (A.S. 48.117 und 49.791)

(2) Vgl. z.B. B.R.B. vom 27.1.1931 (A.S. 47.142)

(3) Vgl. Verordnung des B.R. vom 13.7.1934 auf der Grundlage des B.B. vom 28.3.1934, insbes.Art.2 (15 % zu Margarine, 5 % zu anderen Speisefetten); A.S. 50.567

(4) Vgl. Tabelle 29, o.S. : Aufwandsposten "Deklassierung" und "Einsiedeverlust Tafelbutter".

(5) Vgl. B.R.B. Nr.4 über die Beschränkung der Einfuhr vom 6.5.1932 (A.S. 48.222)

(6) Vgl. B.R.B. vom 2.9.1932 und vom 13.10.1932 (A.S. 48.408 und 48.509)

(7) Vgl. B.B. vom 23.12.1932 (A.S. 48.836) und Tabelle 29

Um jedoch auch bei Milch (und Vieh) eine Produktionsverringerung zu erreichen, wurden die Futtermittelleinfuhr zentralisiert und zusätzliche Preiszuschläge eingeführt¹⁾. Letztere wurden auch auf im Inland (gewerbsmäßig) hergestellte Futtermittel (insbesondere die Koppelprodukte der Mühlen, Ölfabriken und Brauereien) angewandt²⁾, sodaß der gesamte Futtermittelmarkt durch starke Preisregulierungsinstrumente gesteuert werden konnte. Insgesamt sollte damit erreicht werden, daß die Rindviehhalter ihre Bestände der eigenen (Wiesen-) Futterproduktion anpassten.

Zunächst wurde so zwar eine drastische Verringerung der Futtermittelleinfuhren erreicht, (und damit ein erheblicher Einnahmerückgang beim Garantiefonds), jedoch keine spürbare Entlastung des Milchmarktes³⁾. Es bedurfte noch wesentlich tieferer Eingriffe, um Erzeugung und Verbrauch bei fixem Milchgrundpreis wieder aneinander anzugleichen.

Um vor allem ein weiteres Anwachsen der Milchproduktion zu verhindern, beschränkte der ZV (ab 1933) seine volle Preisgarantie für die zu Butter und Käse verarbeitete Milch auf bestimmte Kontingente, die nach Maßgabe der Vorjahresablieferungen festgelegt wurden⁴⁾. Die Zuteilung dieser Kontingente erfolgte über die Verbände und deren Mitgliedsgenossenschaften an die Produzenten. Mehrablieferungen blieben zwar zulässig, je-

(1) Vgl. B.R.B. Nr.17 über die Beschränkung der Einfuhr vom 27.3.1933 (A.S. 49.134) und B.B. vom 13.4.1933 (A.S. 49.244) Art.4 sowie Botschaft des B.R. vom 12.2.1934 (B.Bl.I, 1934, S.305 ff.)

(2) Vgl. B.B. vom 13.4.1933, Art.5 (a.a.O.)

(3) Von 1932 bis 1935 ging die Kraftfuttereinfuhr von 1,93 Mio. dz auf 0,35 Mio. dz zurück, die Gesamtmilchproduktion dagegen nur von 26,23 auf 24,83 Mio. dz; vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 53 und 258/259.

(4) Dazu hatte der ZV die staatliche Ermächtigung erhalten durch die Verordnung des B.R. vom 28.4.1933 über die Verbesserung und Einschränkung der Milchproduktion und die Beaufsichtigung des Milchhandels und der Milchverwertung, Art.6 (A.S. 49.263)

doch nur bei erheblichen Preisabschlägen¹⁾.

Über die Auswirkungen dieser Maßnahme auf die Milchproduktion, d.h. ob effektiv eine weitere Ausdehnung verhindert wurde bzw. wieviel produzierte Milch in andere, nicht preisgarantierte Verwertungszweige umgelenkt wurde, sagen die vorhandenen Statistiken wenig Konkretes aus²⁾. Dagegen wurden bei den Preisen anderer Produkte recht negative Wirkungen sichtbar. Vorher waren nämlich deren Preise deshalb relativ stabil geblieben, weil bei Angebots- und damit Preisdruck mehr Milch in die unbegrenzt preisgarantierte Butter- und Käseproduktion geflossen war. Die preisgarantierten Märkte hatten also für den gesamten Milchmarkt als Ausgleichsventile gewirkt. Dieser 'Druckausgleich' wurde nun durch die Kontingentierung unterbunden, und die überschüssige Milch drängte auf die Märkte der übrigen Milchprodukte. Zusätzlich negativ auf den normalen Absatz wirkten die o.g. Verbilligungsaktionen für Butter und Käse, sodaß der Milchgrundpreis von 18 Rappen nun erst recht in Frage gestellt war. Letztlich wurde anstelle der (etwas verringerten) Zuschüsse für Käse und Butter eine größere Zahl kleinerer Sonderzuschüsse an die Produzenten nicht preisgarantierter Milchprodukte nötig. Damit wurde das Problem aber nur auf andere Gebiete verlagert, eine wirkliche Lösung der Frage, wie der hohe schweizerische Milchpreis gesichert werden könnte, war damit nicht gefunden.

Insgesamt bewirkte diese Kontingentierung zusammen mit den zahlreichen anderen agrarpolitischen Maßnahmen und nicht zuletzt 'mit Hilfe' schlechter Futterernten zwar einen gewissen Rückgang der Rindviehbestände³⁾, sodaß ab

-
- (1) Das Milchgeld wurde zunächst voll auf der Grundlage der Garantiepreise ausgezahlt; der Abzug bei Mehrablieferungen war progressiv gestaffelt und wurde später berechnet; vgl. dazu in Tabelle 29 die Zeile: "Rückfluß aus Beschränkung Preisgarantie", u.S. 202; weitere Details vgl. Botschaft des B.R. über die Milchproduzentenhilfe vom 12.2.1934, a.a.O.
 - (2) Die Gesamtmilchproduktion zeigt zwischen 1932 und 1936 keine außerordentlich großen Schwankungen; vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 258
 - (3) Vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 201

Mai 1936 diese Regelung aufgehoben werden konnte. Jedoch zwei kontingentfreie Jahre genügten, um die Viehbestände (und damit die Ablieferungen) wieder so stark zu erhöhen, daß ab Mai 1938 diese drastische Maßnahme wiedereingeführt werden mußte¹⁾.

g) Flankierende Maßnahmen

Neben den genannten 'Hauptinstrumenten' der Markt- und Preispolitik wurde in diesen Jahren noch eine ganze Reihe von 'Zusatzinstrumenten' entwickelt, die teilweise nur bei Bedarf angewendet wurden und/oder mehr eine Drohfunktion ausübten, ohne eingesetzt zu werden.

Dazu zählt vor allem die mehrfach und in verschiedenen Variationen durchgeführte Erhebung zusätzlicher Abgaben von nichtorganisierten Außenseitern, d.h. von Milchproduzenten, -händlern und -importeuren, die nicht in die umfassende Milchmarktorganisation integriert waren.

Ende 1932 wurde zunächst der schon oben genannte 'Krisenrappen' auch für nichtorganisierte Konsummilchhändler eingeführt, und zwar in doppelter Höhe gegenüber den Verbandsmitgliedern (zwei statt ein Rappen je Liter Milch), um diesen Händlern Preisunterbietungen zu erschweren (da sie oft Milch von freien Produzenten billiger anboten)²⁾. Im April 1933 erhielt der B.R. eine erweiterte Ermächtigung zur Erhebung derartiger Abgaben; bei ihrer Festsetzung sollten vor allem die Unkosten der Milchverbände für die Milchregulierung und für den Preisausgleich zugunsten der technisch verarbeiteten Milch angemessen berücksichtigt

- (1) Diesmal wurden die genauen Vorschriften vom Bund selbst erlassen, vgl. die Verordnung des B.R. vom 25.4.1938 (A.S. 54.189) und die Verfügung des EVD vom 22.8.1938 über die Regelung der Milchproduktion (A.S. 54.417)
- (2) Grundlage war der B.B. vom 23.12.1932, nähere Ausgestaltung erfolgte in der Verordnung vom 20.1.1933 über die Erhebung einer Gebühr auf Konsummilch (A.S. 48.836 und 49.43)

werden¹⁾. Schließlich wurde 1934 der Kreis der Abgabepflichtigen nochmals erweitert, und neben dem Krisenrap-
pen konnte in den einzelnen Versorgungsgebieten eine
zusätzliche Ausgleichsabgabe für die Unkosten der
zuständigen Milchverbände erhoben werden, die für Außen-
seiter je nach den örtlichen Umständen angemessen er-
höht werden konnte²⁾. Diese Ausgleichsabgabe wurde ab
Februar 1935 vom EVD für alle Milchproduzenten, die ihre
Milch selbst in den Einzelhandel oder an die Endverbrau-
cher brachten, einheitlich auf zwei Rappen je Liter
Milch festgesetzt³⁾.

Damit war jedoch das Problem der Markt-Außenseiter nicht
auf Dauer gelöst. Sie hatten zwar nur noch einen ge-
ringen Marktanteil, konnten jedoch in Einzelfällen
die Gesamtmilchmarktorganisation empfind-
lich stören. Als logische Konsequenz aus dieser Situa-
tion wurde daher häufig die Forderung nach einem staat-
lichen Verbandszwang für Produzenten und Händler erho-
ben⁴⁾.

Diesem Verlangen kam das Parlament 1934 recht weit ent-
gegen, indem es in einem B.B. weitreichende Bestimmungen
gegen verbandsüberdrüssige Genossenschaften, Einzelmit-
glieder und vor allem gegen Außenseiter erließ⁵⁾. Insbe-
sondere wurden zahlreiche Fälle von Austrittsverböten
aus Milchverbänden sowie Bedingungen für Zwangsbeitritte

-
- (1) Vgl. B.B. vom 13.4.1933 (A.S. 49.243) und dazu die
Verordnung des B.R. vom 28.4.1933, bei letzterer ins-
besondere die Artikel 7 und 12 (A.S. 49.263). Interes-
sant ist hierbei, daß der Ertrag dieser Aktion zur
Verbilligung von Milch und Milchprodukten für Bedürf-
tige, vor allem für Arbeitslose, verwendet werden
sollte, da auch die Schweiz zu dieser Zeit erhebliche
Arbeitslosenziffern aufwies.
 - (2) Vgl. B.B. vom 28.3.1934, Artikel 3 und 4 (A.S. 50.247)
und die Verordnung vom 20.4.1934 (A.S. 50.313)
 - (3) Vgl. die Verfügung des EVD vom 16.1.1935 (A.S. 51.25)
 - (4) Vgl. z.B. die Mitteilungen des S.B.S. Nr. 108, Brugg
1934, S. 39. Dort werden u.a. in einer Resolution des
S.B.V. die "restlose Organisation der Milchproduzen-
ten und des Handels und Maßnahmen gegen die Übergriffe
der 'Wilden'" gefordert.
 - (5) Vgl. B.B. vom 28.3.1934, insbes. Artikel 5 und 6
(a.a.O.).

festgelegt, um Preisunterbietungen zu verhindern, und die verschiedenen Arten der Produktionsregulierung zu erleichtern. Jedoch konnte angesichts der demokratischen schweizerischen Verfassung kein totaler Zusammenschluß erzwungen werden, wenn auch in den folgenden Jahren auf bestimmte Fälle im Rahmen der Milchproduzentenhilfe Verbandszwang und Abgabenerhebung angewandt wurden¹⁾.

Ein anderes 'Zusatzinstrument' stellen zusammengekommen die vielfältigen Bestimmungen und Maßnahmen zur Förderung der Qualitätsproduktion in der Milchwirtschaft dar. Schon 1931 erließ der B.R. eine Verordnung über die Käseerei- und Stallinspektionen²⁾, 1933 verpflichtete er die Milchwirtschaftsverbände, die Anwendung ihrer eigenen (vom EVD genehmigten) Milchlieferungsregulative und die der staatlichen Lebensmittelverordnungen strenger zu überwachen³⁾. 1934 wurde ein neues 'Schweizerisches Milchlieferungsregulativ' herausgegeben, in dem die vorgenannten Bestimmungen nochmals zusammengefaßt und teilweise erweitert wurden. Es enthielt ausführliche Bestimmungen über Fütterung und Düngung (der Futtermittel), über Stallordnung, Tränkung, Melken und Milchbehandlung, über Kontrollen von Stall und Milch (insbes. Qualitätsanforderungen) sowie über die Milchverwertung⁴⁾.

Bei genauerer Überprüfung dieser Bestimmungen ist festzustellen, daß bestimmte Maßnahmen nicht nur der Qualitätsverbesserung, sondern auch in erheblichem Umfange der Produktionseinschränkung dienen sollten⁵⁾. Man wollte

-
- (1) Vgl. B.B. vom 25.4.1936 (Art.5); B.B. vom 18.3.1937 (Art.6); B.R.B. vom 28.4.1939 (Art.1) und B.B. vom 22.6.1939 (Art.6); (A.S. 53.213; 53.159; 55.449 und 55.578)
 - (2) Vgl. die Verordnung des B.R. vom 18.9.1931 (A.S. 47.669)
 - (3) Vgl. Verordnung des B.R. vom 28.4.1933 (A.S.49.263)
 - (4) Es wurde nach langwierigen Verhandlungen am 1.6.1934 veröffentlicht.
 - (5) Dazu zählen insbes. einschränkende Düngungsanweisungen, das Verbot von Silofutter für alle Milchverwendungsarten sowie starke Einschränkung beim Kraftfuttereinsatz; diese allgemeine Anwendung von Vorschriften, die nur in begrenztem Umfang bei Käse- und Milch nötig sind, wirkten zweifellos über das angebliche Ziel der Qualitätsanhebung hinaus.

offensichtlich auch von dieser Seite her das Überangebot verringern.

Schließlich sah der Staat einen weiteren Ansatzpunkt in einer umfassenden Beaufsichtigung und Reglementierung des Milchhandels. Der B.R. wurde ermächtigt, genau zu regeln, woher die einzelnen Verbrauchszentren ihre Milchprodukte bezogen (i.d.R. aus dem natürlichen Einzugsgebiet), wie sie örtlich verteilt wurden (bis zu der im Einvernehmen mit Gemeindebehörden, Milchhandel und -produzenten festzulegenden Quartiereinteilung in einzelnen Städten) und welche Vermittlungskosten und Handelsspesen angemessen waren ¹⁾. Ziel dieser Maßnahmen war die Rationalisierung und damit die Verbilligung der gesamten inländischen Versorgung mit Milch und Milchprodukten.

Zusammen mit diesen 'Zusatzinstrumenten' hatte der wichtigste Agrar- Teilmarkt der Schweiz nun so umfangreiche Eingriffe und Regulierungen aufzuweisen, daß von einem 'freien Spiel der Kräfte' keine Rede mehr sein konnte. Damit hatte der Interventionismus im Gefolge der Weltwirtschaftskrise einen beachtlichen Höhepunkt erreicht.

ab.Vieh

α)Die Grundsituation

Die Rindviehzucht war lange Zeit ein bedeutender und in gewissem Sinne selbständiger Zweig der schweizerischen Landwirtschaft gewesen, weil einerseits die Milchproduzenten laufend ihre Bestände erneuern mußten und andererseits auch der Export von Zuchtvieh zeitweise gut florierte ²⁾.

Dagegen wurde der Schlachtviehmarkt für Rindvieh weitgehend "mit Neben- und Abfallprodukten von Rindvieh-

(1) Vgl. B.B. vom 13.4.1933, Art.7 (a.a.O.), die Verordnung vom 28.4.1933 (a.a.O.) sowie die ergänzende Verordnung vom 27.4.1934, Art.4 (A.S. 50.321)

(2) Die Zölle auf Zuchtvieh waren daher neben den Käsezöllen häufig umstrittene Posten bei der Aushandlung von Handelsverträgen. Inzwischen war allerdings der Zuchtviehexport weitgehend bedeutungslos geworden.

zucht und Milchwirtschaft"¹⁾ bedient; lediglich die Kälbermast hatte noch einige Bedeutung, während die Ochsenmast erheblich zurückging²⁾.

Auf Grund dieser Zusammenhänge war die Entwicklung der Rindviehmärkte auf das Engste mit der jeweiligen Situation am Milchmarkt verknüpft. Daher wirkten sich auch sämtliche Maßnahmen zur Verringerung der Milchproduktion zugleich direkt oder indirekt auf die Bestände und Märkte von Zucht- und Schlachtrindvieh aus.

Diese (im vorhergehenden Abschnitt behandelten) Maßnahmen hatten zur Folge, daß einerseits der Zuchtrindviehbestand (als Grundlage des gesamten Milchviehbestandes) rückläufige Tendenz aufwies³⁾, während andererseits die Schlachtungen (vorübergehend) stark anstiegen⁴⁾, sodaß sich der Gesamtrindviehbestand von 1933 bis 1936 um etwa 115.000 Stück verringerte³⁾. Die Kälbermast nahm dabei insofern eine Sonderstellung ein, als sie bei dem nun niedrigeren Milchpreis rentabler wurde, während bei hohem Milchpreis die Ablieferung der Milch günstiger gewesen war.⁵⁾

Ebenso wurde die Schweinehaltung ab 1933 stark ausgedehnt, da neben der generellen Milchverbilligung auch die vermehrte Butterproduktion mit ihrem erheblichen Magermilchausstoß günstige Voraussetzungen dafür bot. Deshalb konnte erst durch eine rigorose Produktionskontingentierung ("Schweinekontingentierung" ab 1936) eine Marktentlastung herbeigeführt werden.⁶⁾

-
- (1) S.B.S.: Die Organisation der Schlachtviehverwertung im Ausland und in der Schweiz, Brugg 1928, Mitteilungen Nr. 90, S. 137
- (2) Vgl. Graf, J.: Bestimmungsgründe der Preisbildung von Fleisch und Fleischwaren in der Schweiz, Diss. Zürich 1937, S. 15 ff.
- (3) Vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 201
- (4) Ebd. S. 242
- (5) Als der Milchpreis ab 1929 sukzessive auf 18 Rappen fiel, stieg prompt die Zahl der Mastkälber in den folgenden Jahren von 57.032 (1931) auf 69.941 (1934) an; vgl. o.S. 203 und Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 201
- (6) Ebd. S. 202 und u.S. 223

Aus alledem wird klar ersichtlich, daß die Viehmärkte insgesamt sehr eng mit den Märkten für Milch und Milchprodukte verknüpft waren und daß sich starke gegenseitige Abhängigkeiten entwickelt hatten. Während nun aber der Milchmarkt inzwischen eine umfassende Organisation mit einem breiten Regulationsinstrumentarium erhalten hatte, waren für die (Schlacht-) Viehmärkte erst in den Jahren 1925, 1928 und 1929 mit staatlicher Hilfe die ersten überregionalen Selbsthilfeorganisationen geschaffen worden, die in der Lage waren, stärkere markt- und preispolitische Einflüsse auszuüben.

β) Der Rindviehmarkt

In diesem Sektor war bedeutsam, daß auf Grund der Erkenntnisse und Anregungen eines Gutachtens des S.B.S. über "die Organisation der Schlachtviehverwertung im Ausland und in der Schweiz"¹⁾ 1928 zunächst eine "Kommission für Schlachtviehverwertung" gebildet und 1929 vom S.B.V. mit staatlicher Unterstützung die "Zentralstelle für Schlachtviehverwertung" eingerichtet wurde²⁾. Sie sollte dem gesamten Bereich der Schlachtrindviehverwertung als Beratungs- und Orientierungshilfe dienen und als anerkannte Interessenvertretung insbes. folgende Aufgaben wahrnehmen³⁾:

- "(1) Aufstellung eines jährlichen schweizerischen Schlachtviehmarktprogrammes und Mitwirkung bei der Organisation von räumlich und zeitlich gut verteilten Schlachtviehmärkten.
- (2) Förderung der Viehmast durch Belehrung und Aufklärung der Schlachtviehproduzenten.
- (3) Förderung des Absatzes durch bessere Organisation des Viehverkaufes.
- (4) Gründung von Viehverkaufs- und Viehvermittlungsstellen.

(1) Veröffentlicht in den Mitteilungen des S.B.S. Nr. 90, a.a.O.

(2) Sie wurde später als Dienstabteilung in den S.B.S. integriert; vgl. Mitteilungen des S.B.S., Nr. 96 Brugg 1930.

(3) Vgl. Howald, O.: Ziele und Erfolge der Organisation der Schlachtviehverwertung in der Schweiz, in: Berichte über Landwirtschaft, N.F., Bd. XX (1936), S. 458

(5)Vorbereitung der Schaffung von genossenschaftlichen Metzgereien und Organisationen des gemeinsamen Fleischverkaufs in den Dörfern."

Die Erfolge der Zentralstelle bei der Viehmarktorganisation waren bescheiden. Nur ein geringer Anteil des inländischen Großviehs (höchstens 5%) wurde über Schlachtviehmärkte abgesetzt, wogegen der Hauptteil direkt von den Produzenten über die selbständigen Viehhändler an das Metzgergewerbe verkauft wurde, sodaß das inländische Angebot quantitativ und qualitativ wenig überschaubar blieb¹⁾. Als sich ab 1931 durch ein zunehmendes Schlachtviehangebot, vermehrte Fleischimporte, geringere Inlandsnachfrage und stark rückläufige Viehexporte auf dem Gesamtschlachtviehmarkt für Rindvieh ein Überangebot und starke Preisrückgänge einstellten, konnte die Zentralstelle in einzelnen Kantonen neben den ordentlichen Viehmärkten zwar einige Sondermärkte organisieren,²⁾ jedoch mit wenig Gesamterfolg:

Tabelle 32

Entwicklung der Schlachtviehmärkte für Rindvieh in der Schweiz von 1931 bis 1937

	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Anzahl d. Märkte	96	95	107	94	89	98	82
Gesamtauftrieb(in Stück)	13.806	15.402	14.400	14.331	12.385	11.480	7.726
Absatz (in %)	70	62	71	77	82	82	82

Quellen: Mitteilungen des S.B.S. in Brugg, Nr. 108 (1934), S. 110 f., Nr. 110 (1935), S. 126 und Nr. 119 (1938) S. 118

Daraus ist ersichtlich, daß keine durchschlagende Verbesserung der Schlachtviehmarktorganisation erreicht werden

- (1) Z.B. wurden 1932 bei 619.152 inländischen Rindvieh-Schlachtungen nur 15.402 Tiere auf die Schlachtviehmärkte gebracht, 1935 bei 652.540 Schlachtungen sogar nur 12.385 Tiere; vgl. Tabelle 32
- (2) Vgl. Hürlimann, J.: Staatliche Preis- und Absatzpolitik in der schweizerischen Landwirtschaft seit Ende der 20er Jahre, bis zum Kriegsausbruch 1939, Diss. Zürich 1944, S. 78 f.

konnte. Darüberhinaus mußten sämtliche Bemühungen in dieser Richtung eingestellt werden, als ab Ende 1937 bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges wegen der sich schnell ausbreitenden Maul- und Klauenseuche kaum mehr Viehmärkte abgehalten werden konnten.

Die zweite Aufgabe, insbesondere die Förderung der Viehmasttechnik, wurde durch verschiedene Wettbewerbe und durch Herausgabe entsprechender Publikationen in Angriff genommen¹⁾. Daneben wurden bei den Schlachtviehmärkten Qualitätsprämien (in Höhe von 10.- bis 25.- sfr./Stück) eingeführt, die zu zwei Dritteln bis drei Vierteln durch die Preis- und Zollzuschläge auf Futtermittel finanziert wurden²⁾.

Zur Erfüllung der eng zusammenhängenden Aufgaben der generellen Verbesserung der Viehverkaufsorganisation und der Einrichtung spezieller Verkaufsstellen wurden bald auch direkte Markteingriffe für nötig erachtet, und bei diesen lag in den folgenden Jahren das Schwergewicht der Aktivitäten der Zentralstelle.

Zunächst wurde mit dem 'Eidgenössischen Oberkriegskommissariat' eine Reorganisation der Viehlieferungen an die Armee vereinbart. An Stelle der bisher eingeschalteten Viehhandelsfirmen kauften ab 1931 besondere Aufkaufskommissionen (denen jeweils auch ein Vertreter der Zentralstelle angehörte) das Schlachtvieh direkt bei den Produzenten ein. Die Zentralstelle mußte sich verpflichten, für ausreichende Vieh-Mengen der geforderten Qualität zu sorgen³⁾.

Ab 1933 wurden auf den Schlachtviehmärkten Mindestpreise für erstklassige Rinder und Ochsen eingeführt, um die Qualitätsmastbetriebe vor einem weiteren Rückgang der Schlachtviehpreise (und einem eventuellen Übergang zur

(1) Durch einen Wettbewerb zur "Sammlung von praktischen Erfahrungen und von Ergebnissen praktischer Versuche auf dem Gebiet der Viehmast" wurde Material gesammelt, das dann in einer "Anleitung zur Rindviehmast" publiziert wurde. Daneben wurden die Viehzüchter durch "Mitteilungen aus dem Gebiet der Schlachtviehverwertung" über die konjunkturelle Marktlage aufgeklärt; vgl. Graf, J.: a.a.O., S. 56 f.

(2) Vgl. Mitteilungen des S.B.S. Nr. 108, Brugg 1934, S. 110

(3) Vgl. Graf, J.: a.a.O., S. 58 f.

Milchproduktion) zu bewahren.¹⁾ Gleichzeitig bemühte sich die Zentralstelle mit Unterstützung des EVD, regionale oder auf dem gesamten Markt auftretende Überangebote durch Übernahme und Weiterverkauf in andere Inlandsgebiete, durch Exporte oder durch Vertragsabschlüsse mit Wurstproduzenten, Konservenfabriken und Herstellern von Fleischextrakt unterzubringen²⁾.

Schließlich wurden auch mehrfach interregionale Viehvermittlungssaktionen durchgeführt, d.h. Jungvieh aus futterarmen Gegenden wurde von der Zentralstelle angekauft und in futterreiche Gebiete zum Ausmästen verkauft oder in Lohnmast gegeben³⁾.

Im Hinblick auf die fünfte Aufgabe, die Einführung genossenschaftlicher Metzgereien, konnten keine nennenswerten Erfolge erzielt werden. Auf dem Lande war hierfür der Bedarf wohl nicht ausreichend, und in den Städten war die Stellung des alteingesessenen Metzgergewerbes zu stark.⁴⁾

Insgesamt aber konnte die Zentralstelle bis zum zweiten Weltkrieg dem Schlachtviehmarkt für Rindvieh durch ihre markt- und preispolitischen Interventionen einige wirksame Lenkungsimpulse vermitteln.

-
- (1) 1933 wurden z.B. 1,20 sfr., 1934 1,10 sfr. je kg Lebendgewicht festgelegt; allerdings wurden diese Mindestpreise durch das Überangebot zu Höchstpreisen, die nur auf Schlachtviehmärkten voll bezahlt wurden, während bei Verkauf ab Stall häufig niedrigere Preise eingeräumt wurden; vgl. Mitteilungen des S.B.S. Nr.108 (1934), S.109 ff. und Nr. 110 (1935), S.125 ff.
- (2) Damit sollte auch der Import von ausländischen Konserven und Fleischwaren zugunsten der Inlandsproduktion reduziert werden; vgl. Mitteilungen des S.B.S. Nr.110 (1935), S.31
- (3) Vgl. z.B. Mitteilungen des S.B.S. Nr. 114, (1936), S.99 und Howald, O.: Ziele und Erfolge..., a.a.O., S.459
- (4) Vgl. Graf, J.: a.a.O., S.64 ff.

μ) Der Schweinemarkt

Im Gegensatz zum Rindviehmarkt war die Entwicklung auf dem Markt für Zucht- und Schlachtschweine wesentlich schwieriger zu regeln. Die Forcierung der Butterherstellung ¹⁾ erbrachte als Nebenprodukt große Mengen Magermilch, die nur in der Schweine- (und Kälber-) Aufzucht sinnvoll zu verwenden waren. Daher stieg die Schweinehaltung von 1933 bis 1937 so stark an, daß ab 1936 die Schweineproduktion zwangsweise eingeschränkt werden mußte.

Tabelle 33

Entwicklung des schweizerischen Schweinebestandes
1933 bis 1939

Jahr	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Anz.d. Schweine	897,449	1,002,860	1,088,379	877,511	935,628	922,807	880,000

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.202

Diese sogenannte 'Schweinekontingentierung' hatte zum Ziel, auch den einheimischen Schweinebestand an die inländische Futtergrundlage anzupassen. Dabei ging man jedoch weiter und legte nach Maßgabe einer Bestandsaufnahme vom November 1935 für die einzelnen Betriebe genaue Kontingente fest ²⁾:

Das 'Normalkontingent' wurde nach der bisherigen Schweinehaltung und der vorhandenen Futtergrundlage festgesetzt ³⁾. 'Zusatzkontingente' konnte erhalten, wer sich verpflichtete, einheimische Futtermittel auch weiterhin

(1) Vgl. o.S. 209

(2) Vgl. Verordnung des B.R. vom 6.8.1935 über die Einschränkung der viehwirtschaftlichen Produktion (A.S. 51.564) und den ergänzenden B.R.B. vom 27.1.1936 (A.S. 52.13)

(3) Dieses Kontingent konnte je nach Betriebssituation zwischen 6 und 30 Mutterschweine umfassen. (Vgl. Art. 2 der Verordnung vom 6.8.1935, a.a.O.)

in konstanter Menge zuzukaufen.

Die sogenannten 'industriellen Schweinehaltungen', die fast nur billig importierte Futtermittel verwendet hatten, wurden grundsätzlich verboten. Für die Übergangs- und Anpassungszeit konnten ihnen 'außerordentliche Zusatzkontingente' bewilligt werden¹⁾.

Diese zahlenmäßige Kontingentierung wurde ergänzt durch eine Beschränkung der Investitionen: Erweiterungs-, Neu- und Umbauten von Schweinestallungen waren genehmigungspflichtig und durften grundsätzlich keine Kapazitätserweiterung erbringen. In ländlichen Liegenschaften und Gebäuden, in denen mehr als ein Jahr lang kein Schwein gehalten wurde, durfte keine Schweinehaltung mehr betrieben werden.

Bei der Durchführung dieser Aktion wurden klein- und bergbäuerliche Betriebe bevorzugt behandelt, da sie kaum Ausweichmöglichkeiten hatten, insbesondere nicht zu vermehrter Ackerproduktion übergehen konnten. Zur Überwachung wurden kantonale Zentralstellen neu eingerichtet, und der Erfolg zeigte sich darin, daß der Schweinebestand in den folgenden Jahren wieder auf etwa 900.000 Stück zurückging²⁾.

Diese vorstehend aufgezeigten 'Hauptinstrumente' wurden ergänzt durch eine ganze Reihe von (insbes. staatlichen) Maßnahmen, die zur Abrundung des Gesamtbildes im folgenden noch kurz aufgezeigt werden sollen.

f) Flankierende Maßnahmen

Zur Verbesserung der Qualität des Viehangebots wurden den Viehzuchtgenossenschaften zum Ankauf erstklassiger Zuchttiere (Stiere, Eber, Ziegenböcke und Widder) staatliche

(1) Die zu großen Schweinebestände sollten bis 1.3.1936 angepaßt werden. Durch die Verordnung des B.R. vom 27.1.1936 (a.a.O.) wurde diese Frist bis Herbst 1936 verlängert, um keinen zu starken Angebotsdruck am Schlachtschweinemarkt zu erzeugen.

(2) Vgl. Tabelle 33

Zuschüsse gewährt¹⁾.

Zur Förderung des Viehabsatzes im In- und Ausland übernahm der Bund schon ab 1928 die Frachtkosten (im Inland) teilweise ganz, häufig auch nur zu gewissen Teilen²⁾.

Darüberhinaus wurde der Viehexport durch Zuschüsse angeregt. Daher wurden Binnen- und Exportmarktregulierung miteinander verknüpft, indem den Viehexporteurern nur dann bestimmte Zuschüsse gewährt wurden, wenn sie den Produzenten angemessene Preise bezahlt hatten³⁾.

Finanziert wurden diese Zuschüsse zum Teil durch eine besondere Abgabe, die Vieh- und Fleischimporteure für ihre Einfuhren entrichten mußten⁴⁾.

Diese Importe von Vieh und Fleisch wurden durch eine rigorose Verschärfung der veterinärpolizeilichen Bestimmungen zeitweise fast völlig unterdrückt⁵⁾. Später durften derartige Einfuhren nur im Wege der Kompensation mit entsprechenden Ausfuhren von Zuchtvieh oder anderen tierischen Erzeugnissen getätigt werden⁶⁾.

All diese Maßnahmen wurden je nach Marktsituation variiert. Ab Herbst 1935 wurde die Grundlinie in jährlichen Verfügungen des EVD festgelegt, das inzwischen förmlich mit der Aufgabe der Viehabsatzförderung beauftragt wor-

-
- (1) Vgl. Verfügung des EVD vom 7.8.1935 betr. Förderung des Viehexportes und des Inlandsabsatzes im Herbst 1935 (A.S. 51.573)
 - (2) Vgl. Botschaft des B.R. über die Milchproduzentenhilfe vom 12.2.1934 (a.a.O.)
 - (3) Nach der Verfügung des EVD vom 7.8.1935 (a.a.O.) wurden die Zuschüsse (bis zu 30%) von dem Preis berechnet, den der Züchter bzw. der Erstverkäufer erhalten hatte. Die Viehzuchtverbände hatten dabei Preis und Qualität zu kontrollieren.
 - (4) Vgl. Mitteilungen des S.B.S., Nr. 104 (1931), S. 93 und Nr. 106 (1932), S. 112 ff.
 - (5) Aufgrund der B.R.B. vom 3.3.1931, 14.12.1931 und 22.2.1932 (A.S. 47.179 und 773, 48.97) wurde die "Verordnung betr. die Untersuchung der Einfuhrsendungen von Fleisch und Fleischwaren" vom 29.1.1909 (A.S. 25.265) entsprechend verschärft und sogar auf den kleinen Grenzverkehr ausgedehnt.
 - (6) Vgl. B.R.B. vom 7.4.1936 über die Einfuhr von Vieh und frischem Fleisch aus dem Ausland (A.S. 52.164)

den war¹⁾. Dennoch konnten auf den Viehmärkten keine befriedigenden, dauerhaften Verhältnisse hergestellt werden. Noch im Jahre 1939 waren bis zum Kriegsausbruch ständige Eingriffe nötig, und erst durch die radikal veränderten Versorgungsverhältnisse in den folgenden Kriegsjahren konnten diese Maßnahmen eingestellt werden.

ac.Eier und Geflügel

Die wichtigste Maßnahme auf diesem Sektor war die Gründung des Verbandes Schweizerischer Eierverwertungsgenossenschaften (SEG) im Jahre 1929, der mit seinen fünf regionalen Eierverwertungsgenossenschaften das ganze Gebiet der Schweiz erfasste. Er sollte grundsätzlich als Interessenvertretung der Geflügelhaltung gegenüber den Behörden und der Öffentlichkeit auftreten und insbes. die Qualitätsproduktion und den Absatz dieser Branche fördern²⁾.

Als Anfang der 30er Jahre durch stark sinkende Importpreise für Eier und Geflügel die Inlandsproduzenten erhebliche Einbußen erlitten, konnte der SEG bald eine recht gut funktionierende, gekoppelte Import- und Binnenmarktregulierung erreichen:

Zusammen mit Einfuhrkontingentierungen für Eier und

(1) Vgl. Verordnung des B.R.vom 6.8.1935 (A.S. 51.564)

(2) Mitglieder waren zunächst der Schweizerische Geflügelzuchtverband, der S.B.V. und 5 regionale Eierverwertungsgenossenschaften (mit Sitzen in Bern, Basel, Zürich, Vevey und Sion); letztere hatten jeweils die nötigen Unterzentralen, Eiersammelstellen und Geflügelschlachtstellen eingerichtet. Vgl. Brugger, H.: Die land- und forstwirtschaftlichen Vereinigungen..., a.a.O., S.237 f. und Kientsch, A.: Die land- und forstwirtschaftliche Bedeutung der landwirtschaftlichen Organisationen, insbesondere des Verbandes Schweizerischer Eierverwertungsgenossenschaften, Bern 1937, S.76 ff.

Geflügel wurde jeweils ein Mitverwendungszwang inländischer Produkte durch die Importeure festgelegt.¹⁾

Dabei wurde grundsätzlich so verfahren, daß die SEG von ihren Untergenossenschaften wöchentliche Voranmeldungen der voraussichtlichen Ablieferungen erhielt und dann die von ihr nicht selbst an den Handel absetzbaren Mengen der staatlichen Preiskontrollbehörde meldete. Ebenso mußten die Importeure ihre wöchentlichen Importquoten anmelden. Die Preiskontrollbehörde verteilte dann nach Maßgabe der Importquoten die von der SEG nicht absetzbaren Mengen auf die einzelnen Importeure. Gleichzeitig fixierte die Preisbehörde auch jeweils die Produzenten- und Abgabepreise, wobei erstere grundsätzlich auf kostendeckender Höhe gehalten wurden, letztere aus einer Mischkalkulation zwischen den niedrigen Weltmarktpreisen und den relativ hohen Inlandsproduzentenpreisen resultierten. Die auf diese Weise den Importeuren zugeordneten Mengen betrugen in den Jahren 1934-1939 bei Eiern im Jahresdurchschnitt fast 20% der Gesamtimportmenge, beim Geflügel dagegen nur 2-4% des Gesamtimports.²⁾

Daraus wird klar ersichtlich, daß bei Eiern und Geflügel ein ständiger großer Einfuhrbedarf bestand, daß also keinerlei Exportprobleme (wie vor allem bei Käse) eine Regelung erschwerten und lediglich durch die sehr niedrigen Weltmarktpreise zu dieser Zeit den Inlandsproduzenten Ertragseinbußen drohten. Die Eingriffe auf diesem Markt waren also vor allem darauf gerichtet, kostendeckende Preise für die Inlandsproduzenten zu sichern;

(1) Die Einfuhr von Eiern wurde ab 1.3.1933, die von lebendem und totem Geflügel ab 4.10.1933 kontingentiert, vgl. B.R.B. Nr.24 vom 29.9.1933 (A.S. 49.791). Die Übernahme von inländ. Eiern und Geflügel durch die Importeure begann schon 1932 und wurde 1933 weiter ausgebaut. Vgl. Mitteilungen des S.B.S. Nr.106 (1933) S. 59 und Nr. 108 (1934), S. 27 f. und S. 65

daher auch die Mitwirkung der staatlichen Preisbehörde.

Insgesamt funktionierte dieses System über die 30er Jahre hin recht zufriedenstellend, ohne daß eine Schweizerische Eierzentrale nach dem Vorbild der Butyra (vgl.o.S.208) eingerichtet werden mußte, wie die Interessenten schon 1933 gefordert hatten¹⁾.

b.Pflanzliche Produktionszweige

ba.Getreide

baa.Staatliches Getreidemonopol

α) Getreidemonopol als versorgungspolitisches Instrument

Der schweizerische Getreidemarkt war bis Mitte des 19.Jahrhunderts allein durch die Inlandsproduktion versorgt worden. Mit dem Ausbau von Eisenbahn und Dampfschiffahrt waren die Getreideweltmarktpreise durch das überseeische Massenangebot stark gesunken, und infolgedessen war die schweizerische Getreideproduktion sukzessive bis auf ca. 15% des Inlandsbedarfs in den Jahren vor dem ersten Weltkrieg zurückgegangen²⁾. Daher war bei Kriegsausbruch die Sicherung der Versorgung mit Brot- und Futtergetreide ein wichtiges Problem. Zu seiner Bewältigung installierte die Bundesregierung ein System von Regulierungsmaßnahmen, in dessen Mittelpunkt erstmals ein staatliches Getreidemonopol stand, das mit folgenden Befugnissen ausgestattet war:

(1) Vgl. Mitteilungen des S.B.S. Nr.108 (1934), S.28

(2) Vgl. Landmann, J.: Die Getreidemonopolwirtschaft in der Schweiz 1914 bis 1928, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd.I, Wien 1930, A.567

Mengenpolitische Eingriffe:

- Der gesamte Inlandsgetreidemarkt wurde dem Getreidemonopol unterstellt, um Vorratshaltung, Verteilung und Verwertung möglichst rationell zu gestalten;
- Ebenso wurden die umfangreichen Getreideeinfuhren dem Monopol unterstellt.
- Schließlich wurde die Inlandsproduktion durch direkte Anbauverpflichtungen erheblich gesteigert.

Preispolitische Eingriffe:

Hier wurde für Erzeuger, Verarbeiter und Verbraucher ein umfassendes Festpreissystem eingeführt.

Die Einführung von direkten Getreidemarktlenkungsmaßnahmen war also zunächst kriegsbedingt, d.h. versorgungspolitisch motiviert. Zeitlich und materiell hatte dies jedoch eine wesentlich weitergehende Bedeutung, da sich unmittelbar an diese erste Phase der Getreidemarktsteuerung per Staatsmonopol eine zweite 'monopolistische' Periode mit vorwiegend (produktions)politischer Motivation anschloß.

Zur praktischen Ausführung wurde in der hier behandelten ersten Phase zunächst beim Militärdepartement für die Bewirtschaftung des Inlandsmarktes ein besonderes Getreideamt geschaffen, das als Monopolverwaltungsstelle folgende Vorschriften erließ:¹⁾

- Umfassende Ablieferungspflicht für die inländischen Getreideerzeuger (nach Abzug des Eigenbedarfs);
- Verfütterungsverbot für alle Brotgetreidesorten;
- Verbot der Vorratshaltung bei den Mühlen über einen Monatsbedarf hinaus (diese übernahm das Getreideamt selbst);
- Verpflichtung der Mühlen, das zugeteilte Getreide sofort zu vermahlen, wobei Mehltypen und Ausmahlungsgrad durch Gesetz vorgeschrieben wurden.

Daneben wurde der Monopolstelle auch die gesamte Getreide-

(1) Vgl. B.R.B. über die Sicherung der Brotversorgung des Landes vom 27.8.1914 (A.S. 30.417) und B.R.B. über den Verkauf von Getreide vom 8.9.1914 sowie die Ausführungsbestimmungen dazu vom 1.12.1914 (A.S. 30.469 und 593)

einfuhr unterstellt,¹⁾ Durch Importe aus den USA, Kanada und Argentinien konnte sie bis 1916 nicht nur den Inlandsbedarf decken, sondern auch eine Reserve von ca. zwei Millionen dz. ansammeln, sie war also auch als Vorratsstelle tätig. Ab 1917 verschärfte sich die Getreideversorgungslage durch stark verringerte Einfuhrmöglichkeiten. Neben dem Einsatz der Getreidereserve wurden daher auch direkte Eingriffe in die Produktion durch Anbauflächenanweisungen (d.h. Anbauzwang) für die Erzeuger²⁾, verstärkte Eingriffe in die Verarbeitung durch Festlegung höherer Ausmahlungsgrade, verschärfte Typen- und Mahlmischungsvorschriften bei den Mühlen³⁾ und einer höheren Backausbeute bei den Bäckern sowie die Einführung von Brotkarten für die Verbraucher nötig⁴⁾.

Diese mengenpolitischen Maßnahmen wurden durch preispolitische Eingriffe abgesichert. Der B.R. setzte für die Monopolverwaltung jährlich die Ankaufspreise für Inlandsgetreide⁵⁾ sowie die Abgabepreise an die Mühlen fest; den letzteren wurden Höchstverkaufspreise für Mehl, Grieß und Kleie vorgeschrieben⁶⁾. Dabei wurden die großen Getreideimportmengen voll in dieses System einbezogen, so daß für die Monopolverwaltung die Importpreise neben den Ankaufs- und Abgabepreisen maßgebend waren.

Die Relation dieser drei Preise zueinander gibt interessante Aufschlüsse über die Wirkungen des Getreidemonopols

- (1) Vgl. B.R.B. über die Einfuhr von Getreide, Mehl und Futtermitteln durch den Bund vom 9.1.1915 (A.S. 31.13)
- (2) Vgl. B.R.B. betr. die Ausdehnung des inländischen Getreidebaus vom 3.9.1917 (A.S. 33.699)
- (3) Vgl. B.R.B. über die Verwendung und Vermahlung von Brotgetreide und über die Verwendung und den Verkauf der Mahlprodukte vom 29.5.1917 (A.S. 33.317)
- (4) Vgl. 'Die Brotkarte', Verfügung des Schweizerischen Militärdepartementes vom 14.9.1917, (A.S. 33.745)
- (5) Erstmalige Festsetzung durch den B.R.B. über den Ankauf von inländischem Getreide vom 8.9.1914 (A.S. 30.467)
- (6) Vgl. B.R.B. über den Verkauf von Getreide vom 8.9.1914 (A.S. 30.469), wo diese Festsetzung erstmals erfolgte.

in diesem Zeitabschnitt, und daher wird ihre Entwicklung anhand des Weizenpreises in Tabelle 34 kurz dargestellt.

Aus der Tabelle ist für die versorgungspolitische Periode zu entnehmen, daß die vom Weltmarkt abhängigen Importpreise lediglich 1914 unter dem Abgabepreis des Monopols lagen. Von 1915 - 1921 dagegen hielt man den Inlandsabgabepreis teilweise erheblich unter dem Weltmarktpreis, wofür eindeutig soziale Gründe maßgebend waren. Dieselben Gründe führten (wohl) dazu, daß die Abgabepreise ab 1917 auch unter den Ankaufspreisen für Inlandsgetreide festgesetzt wurden. Man wollte also die Konsumenten (indirekt über die Abgabepreise an die Mühlen) preisgünstig versorgen und zugleich den inländischen Produzenten so hohe Preise zugestehen, daß der Getreideanbau wieder rentabel und infolgedessen gesteigert wurde¹⁾. Andererseits wurde jedoch eine volle Anpassung der Erzeugerpreise an die sehr hohen Weltmarktpreise nicht zugelassen.

Diese primär versorgungspolitisch motivierte Getreidepreispolitik erforderte entsprechend hohe Aufwendungen, die sich allein für die Brotgetreideversorgung von 1914 bis 1922 auf insgesamt 208,63 Millionen sfr. beliefen und die der Bund aus Etatmitteln zuschoß²⁾.

(1) Vor dem Kriege konnte die inländische Getreideproduktion 15% des Inlands-Brotgetreidebedarfs decken, 1917 ca. 25%, 1918 sogar 45% (bei allerdings eingeschränktem, rationiertem Inlandsverbrauch), bis 1924/27 konnten dann immer noch fast 25% gehalten werden; vgl. Landmann, J.: Getreidemonopolwirtschaft... a.a.O., S. 567

(2) Dieser Betrag setzt sich zusammen aus 181,33 Mio sfr. für die allgemeine Brotverbilligung und 27,3 Mio sfr. für ein besonderes Notstandsbrot. Damit wandte der Bund in dieser Zeit ca. 49% seiner Subventionen für die Nahrungsmittelverbilligung allein für die Brotversorgung auf. Vgl. Buscher, J.: Getreidebau und Getreidehandel der Schweiz von 1914 - 1939, Diss. Basel 1945, S. 10

Tabelle 34

Preisrelationen der Einfuhr -, Ankaufs - und Verkaufspreise des schweizerischen
Getreidemonopols (1914 - 1928)

Jahr	Einfuhr- preis für Weizen sfr. je dz	Anteil der Einfuhr - preise am Ankaufs- preis v.H.	Ankaufs- preis für In- landwei- zen	Verkaufspreise für Getreide		Anteil der Getreideverkaufs- preise am Ankaufs- preis	
				Ausland	Inland	Ausland	Inland
				sfr. je dz		v.H.	
	1	2	3	4		5	
1914	30,0	103,4	29,0	32,3		111,4	
1915	50,8	139,2	36,5	38,8		106,3	
1916	47,2	124,2	38,0	43,0		113,2	
1917	67,5	101,5	66,5	59,1		88,9	
1918	75,7	113,8	66,5	64,0		96,2	
1919	73,2	110,1	66,5	63,2		95,0	
1920	73,9	106,3	69,5	62,5		89,9	
1921	57,9	92,6	62,5	55,3		88,5	
1922	35,4	67,4	52,5	39,9		76,0	
1923	32,3	65,3	49,5	38,2	32,6	77,2	65,9
1924	31,5	70,0	45,0	36,6	32,2	81,3	71,6
1925	35,3	83,1	42,5	40,9	36,0	96,2	84,7
1926	33,6	79,1	42,5	38,1	34,2	89,6	80,5
1927	32,6	76,7	42,5	37,7	33,4	88,7	78,6
1928	30,0	70,6	42,5	35,9	32,7	84,5	76,9

Quellen: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die
Sicherung der Getreideversorgung des Landes vom 27. Mai 1924 und
Landmann, J.: Die Getreidemonopolwirtschaft der Schweiz, 1914 bis 1928,
a.a.O., S. 565

ß) Getreidemonopol als produktionspolitisches Instrument

Nach dem Kriege wurden zwar viele kriegswirtschaftliche Maßnahmen aufgehoben, jedoch für Brotgetreide blieben Einfuhrmonopol, Erzeugerfestpreise und Abnahmegarantie für die Inlandsproduktion bestehen; das im Krieg und in der anschließenden Übergangszeit versorgungspolitisch

Monopol sollte auch in Friedenszeiten beibehalten werden¹⁾. Hauptmotiv dafür waren aber produktionspolitische Gründe, denn nachdem der Brotgetreidebau nach so langer Zeit wieder zu einem rentablen Produktionszweig geworden war, wollte man ihn auch weiterhin erhalten, um damit die so einseitig milchorientierte Produktionsstruktur etwas vielseitiger zu gestalten²⁾. Auch die Verbraucher und ihre Verbände hatten zunächst keine Einwendungen, da dieses System in den Kriegsjahren eine relativ gesicherte Brotversorgung gebracht hatte. Lediglich Mühlenbesitzer und Getreidehändler forderten, zunächst ohne Erfolg, die Wiederherstellung eines freien Getreidemarktes³⁾.

Ab 1922 gingen jedoch die Weltmarktpreise für Getreide stark zurück⁴⁾. Die Monopolverwaltung konnte daher

-
- (1) Während im Kriege alle Getreidearten vom Monopol erfaßt worden waren, beschränkte man sich nun auf das importierte Brotgetreide (das allerdings etwa 80% des Bedarfs ausmachte); der Handel mit inländischem Brotgetreide wurde 1920 freigegeben (vgl. Verfügung des Eidgen. Ernährungsamts vom 24.11.1920, A.S. 36.74), d.h. aufrechterhalten wurde ein Brotgetreide-Einfuhrmonopol, gekoppelt mit einem System fester Erzeugerpreise und staatlicher Abnahmegarantie im Inland. Der inländische und ab 1921/22 auch der Importhandel mit Futtergetreide wurde dagegen freigegeben. (Vgl. Buscher, J.: a.a.O., S. 31)
 - (2) Zur Hebung und rentableren Gestaltung des inländischen Getreidebaus hatte Bauernsekretär Laur schon 1895 die Einführung eines Getreidemonopols gefordert, er war jedoch bei der damals noch vorherrschenden Freihandels-Gesinnung (noch) nicht durchgedrungen; vgl. Laur, E.: Die Hebung des schweizerischen Getreidebaues durch ein Getreidemonopol, Aarau 1895.
 - (3) Vgl. Stisser, R.: a.a.O., S. 109
 - (4) Vgl. o. Tabelle 34

ihre Getreideverkaufspreise so festsetzen, daß sie bei dem billig importierten Auslandsgetreide Gewinne erzielte, die die Verluste durch die relativ hohen Garantiepreise für die Inlandsproduzenten sowie die Kosten der Vorratshaltung und der Verwaltung deckten.¹⁾ Damit wurden also die gesamten Kosten der Brotgetreidepreispolitik auf die Konsumenten überwältigt²⁾.

Damit war eine Entwicklung eingeleitet worden, durch die der Inlandsmarkt für Brotgetreide bewußt vom Weltmarkt losgelöst wurde und die mittels markt- und preispolitischer Eingriffe die Erhaltung eines inländischen Brotgetreideanbaus in einem bestimmten Rahmen sichern sollte.

Im Jahr 1926 sollte diese Regelung schließlich durch einen entsprechenden Gesetzentwurf endgültig legalisiert und in der Verfassung verankert werden. In einer Volksabstimmung am 5. Dezember 1926 wurde dieser Entwurf jedoch abgelehnt³⁾. Dennoch konnte das Monopol durch verschiedene verfahrenstechnische Tricks (Übergangsregelungen und Verlängerungen) noch bis zum 30. Juni 1929 bestehen bleiben.⁴⁾

(1) Vgl. o. Tabelle 34

(2) Außerdem wurde Ende 1925 die sog. "Mahlprämie" eingeführt, eine Ausgleichszahlung an die Getreideproduzenten für ihren Selbstverbrauch, da ja der Garantiepreis für ihre Ablieferungen über dem Abgabepreis des Monopols lag, sodaß die Selbstverbraucher benachteiligt waren. Insgesamt entwickelten sich die Brutto-Subventionsaufwendungen hier wie folgt:

Jahr:	1923	1924	1925	1926	1927	1928
Mio.sfr:	16,86	6,72	6,33	8,82	7,22	11,66
davon Mahlprämien:				4,08	3,42	3,35

Quelle: Stisser, R.: a.a.O., S.108 und S.182

(3) Vgl. A.S. 43.85

(4) Vgl. B.B. betr. die vorläufige Ordnung der Getreideversorgung vom 7.6.1927 (A.S. 43.121) sowie den Änderungsbeschluß vom 22.6.1929 (A.S. 45.291)

bab. 'Monopolfreier' Getreidemarkt

Mit dem 1. Juli 1929 begann auf dem Getreidemarkt die sogenannte "monopolfreie" Zeit¹⁾. Dies bedeutete jedoch keineswegs eine Rückkehr zum völlig freien Handel. Vielmehr behielt sich der Bund recht umfangreiche Aufsichts- und Kontrollrechte²⁾ vor, und unter dem Druck der sich verstärkenden Wirtschaftskrise wurden noch zahlreiche weitere einschränkende Bestimmungen erlassen, die schließlich im Getreidegesetz vom 7. Juli 1932³⁾ zu einem umfassenden Regulierungssystem für den (Brot-)Getreidemarkt zusammengefaßt wurden.

Agrarpolitisches Hauptziel dieses Gesetzes war eindeutig die dauerhafte Sicherung einer gewissen Sonderstellung für den Getreideanbau und die gesamte Getreidewirtschaft. Schwerpunkt der Regelungen war die Ordnung des Binnenmarktes für Brotgetreide im Bereich der Erzeuger und der Mühlen.

Die wichtigsten preispolitischen Bestimmungen für die Produzenten besagen :

- Für Inlandweizen wird der staatliche Garantiepreis auf mindestens sfr. 36,- und höchsten auf sfr. 45,- je 100 kg festgelegt; er soll durchschnittlich sfr. 8,50 über dem mittleren (Welt-)marktpreis liegen.
- Dieser Weizenpreis gilt gleichzeitig als Basis für die Errechnung der Preise anderer Brotgetreidearten, je nach Mahlwert dieser anderen Sorten.
- Für gute Qualitäten werden Zuschläge bezahlt, für schlechte werden Abzüge gemacht; außerdem sind Saisonzuschläge vorgesehen.
- Die Mahlprämie für das eigenverbrauchte Brötgetreide wird auf sfr. 7,50 je 100 kg Getreide festgelegt 4).

-
- (1) Vgl. die Ausführungsverordnung zum B.B. vom 22.6.1929 (vom 28.6.1929) sowie Wagner, F.: Die "monopolfreie" Getreidevorlage, in: SZVS, 64. Jg. (1928), S. 595 ff.
- (2) Vgl. insbes. den B.B. über die Getreidekontrolle vom 28.6.1929 (A.S. 45.305)
- (3) Vgl. das Bundesgesetz über die Getreideversorgung des Landes vom 7.7.1932, A.S. 47.439 (künftig: Getreidegesetz 1932), und die Vollziehungsverordnung dazu vom 4.7.1933 (A.S. 47.455).
- (4) Vgl. o. S. 234; für Bergbauern (ab 800 m NN) erhöhte sie sich stufenweise bis auf 14.-sfr (vgl. Art. 23 der VO vom 4.7.1933; A.S. 49.455)

Mengenpolitisch wird den Produzenten vor allem die unbedingte Abnahmepflicht für Brotgetreide durch den Bund zugesichert. Einzige Voraussetzung: Die Erfüllung der Verpflichtung zur Selbstversorgung¹⁾.

Die Mühlen werden in die staatliche Vorratspolitik eingebaut, indem sie verpflichtet werden, ohne Entgelt mindestens einen Zweimonatsbedarf an Mahlgut zu lagern. Sie müssen jederzeit das von der Eidgenössischen Getreideverwaltung selbst eingelagerte Getreide abnehmen, und zwar zu einem festen Preis.²⁾ Außerdem wird ein kompliziertes Frachtausgleichssystem eingerichtet, das allen Mühlen einheitliche Preise frei Empfangsstation sichert (d.h. Standortvor- und -nachteile werden dadurch ausgeglichen).

Die Finanzierung dieser Maßnahme erfährte eine folgenreiche Änderung: Während bis 1928 die Kosten der Stützungsaktionen auf die Konsumenten überwälzt worden waren,³⁾ soll nun der Bund die gesamten Kosten übernehmen⁴⁾.

(1) Vgl. B.R.B. vom 23.6.1925, Art. 8 (A.S. 41.433)

(2) Dadurch konnte die Eidgenössische Getreideverwaltung ihre Bestände laufend erneuern; insgesamt sollten auf diese Weise ständige Reserven von mindestens 80.000 t Brotgetreide gehalten werden. Diese Anforderung wurde über die ganze Zeit stets übererfüllt, wobei im Durchschnitt die Mühlen zwei Drittel, der Bund selbst ein Drittel der Lagerbestände hielten; vgl. Buscher, J.: a.a.O., S. 36

(3) Der inländische Getreidepreis war ein Mischpreis zwischen Weltmarktpreis (für die Importe) und dem überhöhten Inlandsproduzentenpreis. Lediglich die ab 1926 bezahlte Mahlprämie trug der Bund; vgl. B.R.B. betr. die Ausrichtung einer Mahlprämie an Getreideproduzenten und den Ankauf von Inlandgetreide vom 23.6.1925 (A.S. 41.433)

(4) Vgl. Getreidegesetz 1932, a.a.O., Art. 44; als Ausgleich wurde die sog. "Statistische Gebühr", eine Abgabe auf sämtliche Importe (bis 1929 2 Rappen je 100 kg Importware), um 50% erhöht; vgl. B.G. betr. Abänderung von Art. 14 des B.G. vom 10.10.1902 betr. den schweizerischen Zolltarif (vom 27.9.1928), A.S. 45.284.

Während der Diskussion um diese Maßnahmen und die Gesetzesvorlage (1929 bis 1933) hatte sich im Gefolge der zunehmenden Krisenerscheinungen (in der gesamten Wirtschaft) ein tiefgreifender Wandel in den handelspolitischen Grundsätzen vollzogen. Das bisher von der Schweiz noch vergleichsweise liberal gehandhabte System freier Einfuhren auf der Basis langfristiger Handelsverträge, kombiniert mit der Meistbegünstigungsklausel, wurde angesichts starker Exportrückgänge und stagnierender Importe (d.h. bei einer sich ständig verschlechternden Außenhandelsbilanz) aufgegeben und durch eine umfassende Importkontrolle durch Einfuhrkontingente, verbunden mit einem ausgeprägten handelspolitischen Bilateralismus in Form von waren- oder wertmäßigen Kompensationsgeschäften, ersetzt. Das heißt, mit jedem Handelspartnerland wurden nur noch kurzfristige Spezialabkommen über ganz bestimmte Warenmengen abgeschlossen, die in der Regel mengen- oder wertmäßige Tauschgeschäfte darstellten, um auf diese Weise bedrohte Exporte zu erhalten oder aber verlorene Absatzmärkte wiederzugewinnen. Und in diese Systematik wurden nun auch fast alle Agrarmärkte einbezogen, insbesondere aber der Getreidemarkt¹⁾.

Für die praktische Durchsetzung dieser Getreidemarktpolitik wurde die Eidgenössische Getreideverwaltung (als selbständiges staatliches Organ des EVD, Abteilung Landwirtschaft), die das Getreidemonopol verwaltet hatte, beibehalten; wegen ihrer neuen Aufgabenstellung wurde sie jedoch ab 1929 dem Eidgenössischen Finanz-Departement angegliedert und der Eidgenössischen Getreidekommission (einer neu eingerichteten Revision- und Spruchbehörde) unterstellt²⁾.

Als Organ für die Einfuhrkontrolle wurde im August 1932

- (1) Vgl. die B.B. über die Beschränkung der Einfuhr vom 23.12.1931 und vom 6.5.1932 (A.S. 47.785 und 48.222) sowie die obigen Ausführungen über Kontingentierungen bei den Produkten der tierischen Produktionszweige.
- (2) Vgl. B.R.B. vom 3.11.1922 (A.S. 38.555) und B.R.B. vom 22.3.1929 (A.S. 45.93)

die Schweizerische Zentralstelle für Getreide und Futtermittel geschaffen¹⁾, die am 1. April 1933 in die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF) umgewandelt wurde²⁾. Damit war eine Stelle geschaffen worden, die die gesamte Getreideeinfuhr (Brotgetreide und alle Arten von Futtermitteln) zu genehmigen hatte und damit beherrschte. Insbesondere setzte sie die Kontingentierung nach innen fort, d.h. die Gesamteinfuhrkontingente wurden nach bestimmten Maßstäben³⁾ auf die Handelsmühlen (Brotgetreide) und die Futtermittelimporteure aufgeteilt.

Die Durchführung der Getreidemarktregulierung war dann aber bei Brotgetreide einerseits und den Futtermitteln andererseits sehr verschieden.

Die Brotgetreideimporte stellten für die Inlandsproduzenten nun keine Gefahr mehr dar, da ihnen durch das Getreidegesetz sicherer Absatz zu festen Preisen garantiert wurde. Die Handelsmühlen setzten sich in der GGF durch und sicherten sich die alleinige Importberechtigung für Brotgetreide. Damit konnten sie gleichzeitig auf Jahre hinaus die Errichtung neuer Mühlen verhindern.

Zwar funktionierte die mengenmäßige Versorgung mit Brotgetreide reibungslos, jedoch hatte der Bund die Kosten dieser Regelung übernommen, und hierbei hatte man sich verrechnet.

Der Mindestgarantiepreis von sfr. 36.- abzüglich dem fixierten Überpreis von sfr. 8,50 ergibt einen Weltmarktpreis von sfr. 27,50 als untere Grenze, d.h. bei einem Sinken des Weltmarktpreises unter diese Grenze steigt die

-
- (1) Vgl. Verfügung Nr.14 des EVD über die Beschränkung der Einfuhr vom 15.8.1932 (A.S. 48.394)
- (2) Vgl. B.R.B. Nr.17 über die Beschränkung der Einfuhr vom 27.3.1933 (A.S. 49.134); die GGF stellt eine Art halbstaatliche Getreideeinfuhrstelle dar, an der die privaten Handelsmühlen, Getreidehändler und-Importeure beteiligt sind, die aber primär der Richtlinienkompetenz des EVD unterliegt.
- 3) Brotgetreide wurde nach den Vermahlungsmengen des Wirtschaftsjahres 1931/32 (1.7.1931-30.6.1932) auf die Mühlen verteilt; Bemessungsgrundlage für Futtermittel waren zunächst die Importmengen 1931, dann die Importe 1925-1930 und ab 1938 die Einfuhren der letzten zwei Jahre.

Belastung des Bundes durch die Preisgarantie von sfr.36.- erheblich über das vorgesehene Maß an, und über die ganzen dreißiger Jahre lag der Weltmarktpreis bis zu 50% unter dieser Grenze!¹⁾ Daher hatte selbst die Herabsetzung des Garantiepreises in den Jahren 1934-1937 um etwa 15% (bis auf etwa sfr. 34.-) nur sehr begrenzte Entlastungswirkungen. Über die ganzen Jahre blieb die Frage der Kostendeckung ein umstrittenes Thema, und nicht selten wurde die Wiedereinführung der alten Getreidemonopolordnung gefordert²⁾. Die schon 1935 von B.R. geforderte Einführung eines allgemeinen Getreidezolls von sfr. 3.- pro 100 kg³⁾ wurde erst 1938 für Weizen und Roggen zugestanden.⁴⁾ Bis dahin wurde lediglich ein minimaler Weizenzoll von 60 Rappen (je 100 kg) erhoben.

Eine spürbare Entlastung des Bundes brachte erst die 30-prozentige Abwertung des Schweizerfranken am 26.9.1936, die ein Ansteigen der Importpreise und damit einen erheblichen Rückgang der Aufwendungen des Bundes in den Jahren 1937 bis 1938 brachte⁵⁾.

Auf dem Markt für Futtermittel und Futtergetreide spielte dagegen der Schutz inländischer Produzenten überhaupt keine Rolle. Hauptproblem war in diesem Bereich, durch die Beschränkung der Importe auf eine Reduzierung der Viehbestände und damit auch der Milcherzeugung hinzuwirken.⁶⁾ Daher hat man neben starken mengenmäßigen Beschränkungen der Einfuhr auch mehrfach die Zoll- und Preiszuschläge erhöht⁷⁾ (letztere wurden sogar auch auf inländische Futter-

(1) Vgl. Tabelle 35, Spalten (7), (8) und (9).

(2) Vgl. z.B. das Postulat von Nationalrat Reinhard Nr.3181 (A.S. 89.946).

(3) Vgl. Botschaft des B.R. vom 22.11.1935 (A.S.87.757)

(4) Vgl. B.R.B. vom 13.8.1938 über die Erhöhung des Getreidezolls (A.S. 54.398)

(5) Vgl. Tabelle 35, Spalten (7) und (9)

(6) Vgl. o.S. 211

(7) Vgl. die B.B. über die Erhebung von Preiszuschlägen auf Futtermittel vom 29.12.1936, vom 26.8.1938 und vom 27.12.1938 (A.S. 52.1058 und 54.412 sowie 54.985)

Tabelle 35

Die Entwicklung der Getreideimporte, der inländischen Getreideproduktion (insbesondere Weizen) und der Weizenpreise 1930 - 1939

Jahre	Getreideimporte (netto) ¹⁾ (t)		Inländische Getreideproduktion (t)			Weizenpreise (sfr./100 kg)			
	Gesamt	Weizen	Gesamt	Weizen	Getreideablieferungen an den Bund (% der ges. Ernte)	Einfuhrpreis	Erzeuger- festpreis	Inländischer Überpreis	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1930	922.922	479.835	223.000	100.800	60.086	26,9	24,88	41,85	16,97
1931	1.111.871	557.774	238.000	111.700	67.994	28,5	15,79	39,43	23,64
1932	1.098.402	520.249	233.000	112.000	77.371	33,2	13,53	37,18	23,65
1933	962.060	509.358	265.400	153.600	122.868	46,3	12,30	36,10	23,80
1934	932.828	460.855	268.300	156.000	128.216	47,8	11,47	35,00	23,53
1935	937.814	479.999	283.900	174.700	137.009	48,2	11,29	33,79	22,50
1936	854.565	463.814	225.900	132.700	82.822	36,6	14,39	33,70	19,31
1937	947.442	438.426	288.700	174.100	113.831	39,4	22,68	34,40	11,72
1938	953.543	458.656	323.800	199.800	163.085	50,4	17,93	36,10	18,17
1939	1.062.435	500.078	277.000	171.000	101.023	36,5	14,61	36,28	21,67

(1) Nettoeinfuhr = Einfuhr - Ausfuhr

Quellen: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 384 und Jahresstatistiken des Außenhandels der Schweiz (1930-1939)

mittel gelegt), und insgesamt wurden dadurch die Futtermitteleinfuhren erheblich reduziert.

Das System dieser Zuschläge hatte den Vorteil, daß seine Anwendung nicht wie die Zölle durch die langfristigen Handelsverträge (die formell immer noch bestanden) festgelegt war. Die Zuschläge konnten je nach Marktlage erhöht oder gesenkt werden und waren daher ein relativ elastisches Instrument zur Regulierung der Inlandspreise; sie können als direkte Vorläufer der heutigen 'Abschöpfungen' angesehen werden.

Durch diese Getreidemarkt- und -preispolitik wurde das agrarpolitische Ziel eines erheblich ausgedehnten, rentablen Brotgetreideanbaus weitgehend erreicht. Allerdings ging diese Entwicklung zu Lasten des Futtermittelanbaus, was jedoch aus der Sicht der Vieh- und Milchmarktpolitik sehr erwünscht war.

Andererseits erforderten diese Maßnahmen einen erheblichen finanziellen Aufwand, und insgesamt gesehen bedeuteten diese detaillierten Maßnahmebündel eine ganz erhebliche Verstärkung jener interventionistischen Wirtschaftspolitik, die nicht nur in der Schweiz, sondern im Laufe der Krisenjahre fast überall in der Welt betrieben wurde.

bb. Kartoffeln und Obst

Kartoffeln und Obst sind wichtige Grundstoffe der Branntweinherstellung, weshalb ihre Produktion und Märkte in engem Zusammenhang mit der Alkoholgesetzgebung zu sehen sind. Schon im Jahre 1926 hatte der B.R. eine Revision der Gesetzgebung auf diesem Gebiet gefordert und als deren wichtigste Ziele die Beschränkung des Schnapsverbrauchs sowie die rationelle und gewinnbringende Verwendung der Obsternte herausgestellt.¹⁾ Anfangs der 30er Jahre wurden dann die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschaffen²⁾ und das schon bisher bestehende staatliche Alkoholmonopol³⁾ zu einem Marktregulierungsinstrument für Kartoffeln und Obst ausgebaut.

Bei den Kartoffeln wollte man grundsätzlich erreichen, daß sie (einheimische und importierte Ware) nur zu Nahrungs- und Futterzwecken verwendet werden, da der Kartoffelschnaps als minderwertig und schädlich für die Volksgesundheit angesehen wurde. Dazu konnte die Alkoholverwaltung folgende Maßnahmen einsetzen:

- (1) Jedes Jahr wurden Richtpreise für Kartoffeln im Sinne von Produzentenpreisen festgelegt; dabei wurden verschiedene Abstufungen nach der Qualität festgelegt, um die Qualitätsproduktion anzuregen.
- (2) Durch Einlagerungsaktionen zur Erntezeit wurden diese Richtpreise gestützt bzw. der Markt entlastet.
- (3) Frachtermäßigungen für inländische Kartoffeltransporte dienten dem Binnenmarktausgleich zwischen Erzeugergebieten und Konsumzentren.

-
- (1) Vgl. Botschaft des B.R. betr. die Revision des Alkoholwesens vom 29.1.1926 (B.Bl. I, 1926, S. 278)
 - (2) Vgl. Art. 32 a der schweizerischen Bundesverfassung, der durch die Volksabstimmung vom 6.4.1930 angenommen wurde (A.S. 46.402), und das Alkoholgesetz vom 21.6.1932 (A.S. 48.425) sowie die Vollziehungsverordnung dazu vom 19.12.1932 (A.S. 48.841)
 - (3) Vgl. das Schweizerische Bundesgesetz betr. gebrannte Wasser vom 23.12.1886, (A.S. 10.60); dieses Monopol hatte primär gesundheitspolitische Ziele (Eindämmung des Schnapsverbrauchs durch Verdrängung der bäuerlichen Kleinbrennereien), daneben fiskalpolitische Bedeutung; vgl. dazu die Ausführungen von Laur in: S.B.S. (Hrsg.): Ernst Laur, ..., a.a.O., S. 169 ff.

- (4) Wie bei anderen landwirtschaftlichen Produkten wurde auch hier 1933 die Verkoppelung von Einfuhr- und Binnenmarktregulierung in Form des Mitverwendungszwanges für Importeure eingeführt. Die Alkoholverwaltung wurde ermächtigt, die Relation der übernommenen Inlandsproduktmengen zu den Einfuhrmengen je nach Marktlage festzulegen¹⁾. Dabei galten ebenfalls die o.g. Richtpreise.
- (5) Schließlich konnten im Rahmen der sog. "Schweinekontingentierung"²⁾ ab 1936 die Schweinezucht- und -mastbetriebe gezwungen werden, laufend Kartoffeln mitzufüttern.

Durch den elastischen Einsatz all dieser Mittel konnte über die ganzen Jahre hinweg für die inländischen Kartoffelproduzenten ein zufriedenstellender Preis von mindestens 8.- bis 10.- sfr. je 100 kg gesichert und gleichzeitig das Brennen von größeren Kartoffelmengen verhindert werden.

Demgegenüber wurden beim Obst laufend ganz erhebliche Mengen zur Branntweinherstellung verwendet, obwohl auch hier die o.g. Zielsetzung galt. Dem Bund war - außer für den steuerfreien Eigenbedarf der Brenner und für gewisse Spezialitäten (z.B. Williams-Christ-Birnen Schnaps) - durch die Verfassung eine Übernahme- und (relative) Preisgarantie auferlegt worden³⁾, d.h. für das Obst bestand nur in gebrannter Form ein sicherer Absatz

-
- (1) Vgl. den B.R.B. vom 10.7.1934 über die Beschränkung der Einfuhr von Speisekartoffeln (A.S. 50.560) und die entsprechende Verfügung von 10.7.1935 (A.S. 51.539). Das Verhältnis betrug i.d.R. 30t Inlandsspeisekartoffeln zu einer Tonne Auslandsware.
- (2) Vgl. o.S. 223
- (3) Vgl. Schweizerische Bundesverfassung, a.a.O., Art. 32 a, al. 6: "Mit Ausnahme des steuerfreien Eigenbedarfs und der Spezialitäten ist der im Inlande hergestellte Branntwein dem Bunde abzuliefern, der ihn zu angemessenen Preisen übernimmt."

zu angemessenen Preisen¹⁾. Daher zielten die Maßnahmen der Alkoholverwaltung vor allem auf eine Förderung aller übrigen Verwendungsarten für Obst:

- (1) Zunächst wurden auch für Obst Importkontingente in Verbindung mit dem Mitverwendungszwang für die Importeure²⁾ festgelegt, sowie Frachtermäßigungen für Inlandstransporte gewährt.
- (2) Ab 1936 wurden Obst und Dörrprodukte verbilligt an Bedürftige abgegeben und die Produktion von Obstsaft- und Futterkonzentraten (aus Trester) verstärkt; für die brennlose Verwertung von Trester wurden Entschädigungen bezahlt³⁾.
- (3) Zwecks Verringerung der Produktion wurden für das Fällen junger, tragfähiger Mostbirnbäume Prämien bis zu sfr. 20.- pro Baum bezahlt.
- (4) Schließlich wurden zur Förderung des Tafelobst- und des Qualitätsmostobstbaues zusammen mit den Obsterzeugern und -verwertern jährliche Programme aufgestellt, die der Bund durch Zuschüsse unterstützte. Im Rahmen dieser Programme wurden kantonale Zentralstellen für den Obstbau eingerichtet und wirksame Baumpflege-, -veredlungs- und -säuberungsaktionen durchgeführt.

Insgesamt konnten mit diesen Maßnahmen auch auf dem Obstmarkt angemessene Preise und gesicherter Absatz erzielt werden, obwohl der früher nicht unbedeutende (Most-)Obstexport durch die schwieriger gewordenen Außenhandelsver-

- (1) Details dieser Regelung sind in Art. 11 des Alkoholverwaltungsgesetzes festgelegt; 2 bis 2,5 Rappen je Literprozent Alkohol werden hier als Mindest- und Höchstpreisgrenzen festgelegt (Abs. 3); diese dürfen nur dann herabgesetzt werden, wenn sie nachweisbar eine Vermehrung des Mostobstbaues und der Kernobstbrandweinherstellung bewirken (Abs. 5); letzteres wurde ab 1933 im Rahmen der verschiedenen Finanzprogramme infolge der Weltwirtschaftskrise mehrfach und in recht erheblichem Umfang durchgeführt. Vgl. Botschaft des B.R. über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes vom 18.3.1938 (B.Bl.I, 1938, S. 381) und den Bericht des B.R. über das Volksbegehren zur Neuordnung des Alkoholwesens (die sog. "Revalinitiative") vom 14.4.1939 (B.Bl.I, 1939, S. 601)
- (2) Vgl. B.R.B. vom 24.5. und 3.6.1932 (A.S. 48.241 und 281)
- (3) Z.B. ab 1936 2,50 bis 2,80 sfr. je dz Rohstoff; vgl. B.R.B. vom 1.9.1936 über Maßnahmen zur Verwertung der Kernobsternte (A.S. 52.649)

hältnisse in dieser Zeit stark rückläufig war¹⁾.

bc. Gemüse

Der schweizerische Gemüseanbau hatte bis Ende der 20er Jahre keine ernsthaften Probleme. Erst die Absatzschwierigkeiten - insbes. der Vieh- und Milchwirtschaft - anfangs der 30er Jahre führten dazu, daß sich vor allem die Landwirte in der Nähe der größeren Konsumzentren verstärkt diesem Produktionszweig zuwandten. Daher entstand auch erst in dieser Zeit eine größere Zahl von kantonalen und regionalen Vereinigungen von Gemüseproduzenten²⁾, die sich fast alle im 'Verband Schweizerischer Gemüseproduzenten' (VSG) zusammenschlossen³⁾.

Während sich die einzelnen Unterorganisationen vor allem mit der Verbesserung der Anbautechniken und der Beobachtung der (regionalen) Gemüsemärkte befaßten, sollte die Dachorganisation insbesondere konsum- und absatzfördernde Aktionen durchführen.

Neben diese Produzentenorganisationen trat 1933 die sog. "Schweizerische Gemüseunion" (SGU)⁴⁾, die nicht nur Produzenten-, sondern auch Händler- und Konsumentenorganisationen umfaßte. Sie sollte die Qualitätsproduktion einerseits und die Verarbeitung und den Konsum von (Inlands-) Gemüse andererseits fördern, sowie die Vermittlung zwischen den beiden Marktseiten verbessern mit dem Ziel, den Absatz guter Ware zu angemessenen Preisen zu sichern. Dazu wurden die Mitglieder in zunächst 15 regionale Treuhandstellenkreise⁵⁾ eingeteilt, die die

(1) Vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 180/181

(2) Vgl. Brugger, H.: Die land- und forstwirtschaftlichen Vereinigungen..., a.a.O., S. 89 ff.

(3) Gründung: 1932; Sitz: Zürich; Rechtsform: Verein; vgl. ebd. S. 94 f.

(4) Sitz: Zug; Rechtsform: Verein; vgl. ebd. S. 96 ff.

(5) Dies waren die Regionen von Zürich, Bern, Berner Oberland, Zentralschweiz, Freiburg, Olten, Basel, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Tessin, Lausanne, Wallis, Neuenburg und Genf; vgl. Brugger, H.: Die land- und forstwirtschaftlichen Vereinigungen..., a.a.O., S. 98

Aufgabe hatten, jeweils ihren lokalen Gemüsemarkt zu beobachten und im Zusammenwirken mit den staatlichen Preiskontrollorganen durch Preisfestsetzungen Angebot und Nachfrage auszugleichen.

Der SGU wurde darüberhinaus vom EVD die Funktion einer Treuhandstelle für die gesamte Gemüseeinfuhr zugewiesen, sodaß sie auch die außenhandelspolitische Absicherung ihrer Maßnahmen selbst durchführen konnte. Somit war also auch hier eine mit allen erforderlichen Kompetenzen ausgestattete Marktregulierungsorganisation geschaffen worden. Sie setzte in den folgenden Jahren vor allem folgende Instrumente ein:

- (1) Kontingentierung der Gemüseeinfuhr, teilweise in Verbindung mit dem Mitverwendungszwang von inländischem Gemüse für die Importeure (also das schon mehrfach genannte "Leistungssystem")¹⁾.
- (2) Anhebung oder Senkung der Zollbelastung von Gemüseimporten zwecks Marktmengensteuerung.²⁾
- (3) Ausarbeitung von Qualitätsvorschriften und von Richtlinien für die Produzenten- und Einzelhandelspreisgestaltung sowie für den gesamten Gemüsehandel³⁾.

Zusammen mit den genannten Preisfestsetzungen der Treuhandstelle konnte auf diese Weise "die Lage des schweizerischen Gemüsebaus einigermaßen gesichert werden"⁴⁾.

-
- (1) Vgl. B.R.B. Nr.5 vom 24.5.1932 über die Beschränkung der Einfuhr (A.S. 48.241)
 - (2) Vgl. B.R.B. vom 2.10.1936 über die Aufhebung und Herabsetzung von Zöllen auf Obst, Gemüse, gedörrte Früchte und Eier sowie die Aufhebung vom Zollzuschlag auf Mais (A.S. 52.757); B.R.B. vom 19.01.1937 über die Wiedereinführung von Zöllen auf Gemüse (A.S. 53.44)
 - (3) Vgl. Mitteilungen des S.B.S. Nr.108(1934) S.65 und Nr.110 (1935) S.86
 - (4) Vgl. Mitteilung des S.B.S. Nr.121(1939) S.71

bd. Wein

Der schweizerische Weinbau hatte bis zur Wirtschaftskrise in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts einen gewissen Höhepunkt erreicht (Anbaufläche 1884: 34.380 ha¹⁾), war aber seither stetig zurückgegangen (Anbaufläche 1930:12.974 ha¹⁾). Trotzdem waren bis 1935 nur in besonderen Notsituationen einzelne Marktstützungs- und -entlastungsaktionen mit Hilfe des EVD durchgeführt worden. Dies waren insbesondere²⁾:

- (1) Langfristige Darlehen an einzelne Kantone, die zugunsten notleidender Weinbauern zu verwenden waren;
- (2) spezielle Kredite an einzelne Produzenten- oder Weinhandelsorganisationen, um bei großen Ernten durch Einlagerungsaktionen den Markt zu entlasten oder um unvorhersehbare Verluste abzudecken;
- (3) Vermittlung bei Preisverhandlungen zwischen Produzenten und Handel sowie Festlegung von Mindestpreisen bei drohenden Preiszusammenbrüchen.
- (4) Zahlung von Transportkostenzuschüssen (wie häufig auch bei anderen landwirtschaftlichen Produkten) und von direkten Zuschüssen zwecks Weinmarktstabilisierung.
- (5) Kontingentierung der Weinimporte, 1935 erstmals in Verbindung mit einem (begrenzten) Mitverwendungszwang von Inlandsweinen für die Importeure³⁾.

Alle diese Einzelmaßnahmen hatten zwar durchaus positive Wirkungen, sie wurden jedoch nur sporadisch eingesetzt, und gerade in den Krisenjahren ab 1930 wurde eine systematisch arbeitende, in Notfällen automatisch eingreifende Stelle sehr vermißt.

(1) Vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.152 f.

(2) Vgl. Botschaft des B.R. über die Hilfsmassnahmen zugunsten der einheimischen Weinernten 1934 und 1935 vom 16.9.1935 (B.Bl.II, 1935, S.356) und den B.R.B. Nr.27 vom 4.11.1933 (A.S. 49.927)

(3) Vgl. Mitteilungen des S.B.S. Nr.114 (1936) S.41

Nachdem bis Mitte 1936 die verschiedenen Hilfsmaßnahmen immer nur nach langwierigen Verhandlungen zwischen EVD, Produzenten, Händlern und Importeuren zustande gekommen waren, wurde durch den B.R.B. vom 1. September 1936 "zum Schutze des Weinbaues und zur Förderung des Absatzes einheimischer Weinprodukte"¹⁾ der sog. 'Weinbaufonds' geschaffen:

- Zielsetzung des Fonds war vor allem, den Weinmarkt in Jahren mit Großernten zu stützen, darüberhinaus aber auch die Durchführung anderer geeigneter Maßnahmen zum Schutze des Weinbaues und der Weinabsatzsicherung (Art.3). Dabei sollten insbesondere die Qualitätsproduktion und die Anpassung der Produktion an die Konsumentenwünsche zur Bedingung gemacht werden (Art.4) 2).
- Zur Finanzierung des Fonds wurde eine Abgabe von sfr. 3.- je hl Importwein neu (und zusätzlich zum Zoll) eingeführt (Art.2).
- Die Verfügungsgewalt über diesen Fond erhielt das EVD. Ihm wurde als beratendes Organ eine Fachkommission unterstellt, die sich aus Vertretern der Weinbau-Kantone, der Weinproduzenten,-importeure und -händler sowie der Weinabsatzorganisationen und der Gastronomie zusammensetzte. Diese Kommission sollte die Verhältnisse auf dem weinwirtschaftlichen Sektor beobachten und beurteilen, jedoch hatten ihre Beschlüsse keine bindende Wirkung für das EVD. Bei der Durchführung von Maßnahmen sollten die einzelnen Fach- und Verwertungsorganisationen sowie die verschiedenen landwirtschaftlichen Versuchsanstalten soweit als möglich einbezogen werden (vgl. Art.8).
- Neben den schon bisher einzeln durchgeführten (o.g.) Hilfsmaßnahmen sollte der Fond eine gezielte Werbekampagne für den Absatz einheimischer Weine, Traubensäfte und Tafeltrauben finanzieren (Art.7,Abs.2).
- Falls diese Maßnahmen nicht ausreichen sollten, stabile Marktverhältnisse herzustellen, konnte der B.R. den Weinimporteuren zum Zwecke der Marktentlastung und der Beschaffung von Lagerraum einen 'angemessenen' Teil der Inlandsernte zuweisen (Art.5).

Diese Abnahmeverpflichtung für Importeure und Großhänd-

(1) Vgl. A.S. 52.658

(2) Der große Anteil minderwertiger Weine an der Gesamtproduktion war stets ein Hauptproblem der Schweiz; außerdem wurden trotz der Vorliebe der Konsumenten für Rotwein sehr große Mengen Weißwein produziert, daher wurden 1935 die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen über Weinverschnitte (häufig wurden ausländische Rotweine mit inländischen Weißweinen verschnitten) erheblich erleichtert; vgl. B.R.B. vom 6.8. und 16.9.1935 über den Verschnitt von Wein (A.S.51.555 und 632)

ler war letztlich das Hauptausgleichsventil für den Weinmarkt und daher in den folgenden Jahren immer wieder sehr umstritten¹⁾, bis durch einen am 11.8.1939 zwischen dem EVD einerseits und den Weinimport- und -einkaufsorganisationen²⁾ andererseits abgeschlossenen Vertrag eine längerfristige Vereinbarung (für zunächst fünf Jahre) zustandekam. In diesem sog. 'Schweizerischen Weinstatut' verpflichteten sich letztere

"von der einheimischen Weinernte jeweils im Herbst bis zu 200.000 hl mittlerer und kleinerer Qualitäten vorab westschweizerischer Herkunft zu übernehmen und diese Weine nur so zu verwerten oder zu verkaufen, daß keine Konkurrenzierung und Erschwerung des Abflusses der übrigen Schweizerweine eintritt" 3).

Darüberhinaus sollten Maßnahmen zur Lenkung und Qualitätsanhebung der schweizerischen Weinproduktion konzipiert werden, damit derartige Eingriffe künftig möglichst nicht mehr nötig würden (vgl. Art.10 und Ergänzungsprotokoll zum Weinstatut).

Schon im Herbst 1939 bewährte sich diese neue Institution im Zusammenwirken mit dem Weinbaufonds in der Praxis; allerdings mußte die CAVI nicht volle 200.000 hl, sondern nur ca. 71.200 hl Wein übernehmen.⁴⁾

Damit war nun auch bei diesem landwirtschaftlichen Teilmarkt eine feste Marktorganisation geschaffen worden, die Absatz und Produktion erheblich beeinflussen konnte.

(1) Vgl. Mitteilungen des S.B.S. Nr.119 (1938), S.68ff.

(2) Am 17.10.1939 gründeten die Weinimporteure und die großen Einkaufsorganisationen eine Genossenschaft, die "Cooperative d'achat des vins indigènes" (CAVI).

(3) Mitteilungen des S.B.S., Nr.125 (1940), S.46

(4) Vgl. dazu die ausführlichen Darlegungen von Gugelberg, A.v.: Der Staatsinterventionismus in der schweizerischen Weinwirtschaft, Diss. Zürich 1952, S.47-52

Insgesamt wurden also spätestens im Laufe der 30er Jahre für fast alle bedeutsamen landwirtschaftlichen Teilmärkte Institutionen geschaffen, die mit recht umfassenden, marktlenkerischen Befugnissen ausgestattet waren. Damit hatte sich also das interventionistische Denken voll durchgesetzt.

Die Entwicklung und Anwendung dieses Instrumentariums, unter Beachtung der jeweiligen produktions- und marktsituationsbezogenen Besonderheiten, sowie die daraus resultierenden primären Einzelwirkungen wurden vorstehend deshalb so ausführlich dargestellt und analysiert, weil hier grundlegende und bis heute wirksame agrarpolitische Zeichen gesetzt wurden.

Ergänzend sind nun aber noch kurz die gesamtagrarwirtschaftlichen Auswirkungen dieser Politik zu untersuchen, wobei hier die Entwicklung der Produzenten-Preise, des landwirtschaftlichen Gesamtrohertrages sowie der Verzinsung des landwirtschaftlichen Kapitals genügen müssen. Es soll also (schon aus räumlichen Gründen) die Entwicklung nur aus der Sicht der Produzenten beurteilt werden.

3. Gesamtagrarwirtschaftliche Wirkungen

Zunächst wird hier in Tabelle 36 nochmals ein zusammenfassender Überblick über die Preisentwicklungstendenzen bei den wichtigsten Agrarprodukten im Verlauf des gesamten in diesem Abschnitt untersuchten Zeitraumes gegeben, nachdem die Lenkung und/oder sonstige Beeinflussung dieser Preise im einzelnen vorstehend ausführlich dargelegt und analysiert wurde. Damit wird gleichzeitig ein - wenn auch etwas grober - Vergleichsrahmen gegeben, der Gegenüberstellungen und Verlaufsanalysen einzelner Preisreihen auch über längere Zeiträume hinweg erlaubt, da die gleichen Werte auch für die anderen Untersuchungsabschnitte zusammengestellt werden¹⁾.

Allerdings kann aus diesen Ziffern allein kaum eine direkte, schlüssige und fundierte Aussage über die Wirksamkeit der damaligen Agrarpolitik abgeleitet werden, weder für diese Entwicklungsphase selbst noch im Vergleich mit anderen Entwicklungsstufen²⁾. Erst zusammen mit den beiden folgenden Tabellen können sie brauchbare Aufschlüsse geben. Die in Tabelle 36 zunächst allgemein dargestellte Preisentwicklung für die wichtigsten Produkte schlägt sich direkt im landwirtschaftlichen Endrohertrag (Tabelle 37) nieder, die Preisentwicklung wird also in ihrer produktionsstrukturellen Dimension erfaßt und zeigt so die Gewichtsverteilungen (und deren Entwicklung) in den verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionszweigen vom Markt her.

In Tabelle 38 wird dann schließlich dieser Rohhertrag - nun wieder in einer Rechnung mit Durchschnittsgrößen - weiter aufgegliedert, indem er dem Betriebsaufwand gegenübergestellt und auf die für die allgemeine Beurteilung

(1) Vgl. o. die Tabellen 13 und 25, sowie u. Tabelle 36

(2) Dazu wären zusätzliche Umrechnungen unter Beachtung der jeweiligen konjunkturellen und hier insbes. der inflationären Entwicklungen nötig (vor allem die der frühen zwanziger Jahre sowie die 30%ige Abwertung des Schweizer Franken von 1936).

Tabelle 36

Entwicklung der Produzentenpreise von sieben landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Berechnung eines Preisindexes auf dieser Basis
(1918=1928)

Jahre	Pflanzliche Erzeugnisse				Tierische Erzeugnisse				Gesamtindex
	Weizen (1 dz)	Hafer (1 dz)	Kartoffeln (1 dz)	Weinmost Mittel rot+weiß (1 hl)	Mittel	Schlacht- Ochsen u. Rinder (1 kg Schlachtgew.)	Fette Käse (1 kg lebend)	Konsum- milch (franko Sammel- stelle) (Rappen/l)	Mittel
I. Preisentwicklung (sfr.)									
1918	64,--	62,--	20,80	166,--		4,60	2,66	30,9	
1920	65,26	55,97	16,16	133,--		6,11	4,10	37,7	
1922	53,51	30,33	13,60	66,--		3,32	2,32	25,8	
1924	44,47	28,41	15,10	131,--		3,69	2,92	29,6	
1926	42,44	27,94	12,10	111,--		4,47	2,49	25,9	
1928	42,18	30,43	13,75	90,--		3,16	2,39	26,7	
1930	41,85	21,50	11,68	79,--		3,48	2,62	24,2	
1932	37,18	16,02	10,29	87,--		2,86	1,86	22,0	
1934	35,--	16,65	8,73	64,--		2,13	1,58	20,6	
1936	33,70	18,30	11,56	69,--		2,50	1,71	20,4	
1938	36,10	20,09	10,16	87,--		2,66	1,78	21,6	
II. Preisindex (1914=100) ¹⁾									
Index- Gewichtung	6	3	16	9	(34)	19	5	42	(66)
1918	261	286	198	291	242	223	185	180	193
1920	266	258	154	233	204	297	285	219	246
1922	218	140	129	116	142	161	161	150	154
1924	181	131	144	230	172	179	203	172	176
1926	173	129	115	195	148	217	173	151	172
1928	172	140	131	158	146	153	166	155	155
1930	171	99	111	139	128	169	182	141	152
1932	152	74	98	153	120	139	129	128	131
1934	143	77	83	112	101	103	110	119	114
1936	137	84	110	121	115	121	119	119	120
1938	147	93	97	153	120	129	124	126	127

(1) Die Indexgewichtung erfolgte hier ebenfalls nach denselben Kriterien wie oben bei den Tabellen 13 und 25, um durchgehende Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Quelle: Bruggen, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 352-356

Tabelle 37

Der gesamte Endrohertrag der schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion und seine Verteilung auf die einzelnen Produktionszweige
(1920-1938)

Produktionszweige	1920/21		1923		1926		1929		1932		1935		1938	
	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.
I. Pflanzenbau:														
Getreidebau	99,0	4,82	59,0	3,86	51,3	3,48	57,1	3,74	48,7	3,88	69,7	5,89	84,4	6,51
Kartoffelbau	67,2	3,27	55,3	3,62	46,8	3,17	45,4	2,98	37,2	2,96	37,2	3,14	38,8	2,99
Zuckerrübenbau	3,0	0,15	1,7	0,11	2,1	0,14	1,4	0,09	1,8	0,14	1,9	0,16	3,1	0,24
Tabakbau	0,4	0,02	0,9	0,06	0,3	0,02	1,8	0,12	1,3	0,11	1,2	0,10	2,0	0,15
Heu für nichtlandw.	10,5	0,51	7,7	0,50	4,6	0,31	4,5	0,29	3,5	0,28	3,4	0,29	2,8	0,22
Pferdehalter	100,0	4,87	80,8	5,29	55,0	3,73	68,2	4,47	37,8	3,01	53,9	4,56	32,7	2,52
Weinbau	143,9	7,01	105,9	6,93	100,3	6,80	107,8	7,07	89,5	7,13	79,8	6,74	65,5	5,05
Obstbau	61,0	2,97	65,0	4,25	56,6	3,83	57,0	3,74	63,2	5,04	66,0	5,58	68,0	5,25
Gemüsebau	0,5	0,03	0,7	0,05	0,5	0,03	0,4	0,03	0,3	0,02	0,3	0,02	0,3	0,02
Sonstige Kulturen														
Summe Pflanzenbau	485,5	23,65	377,0	24,67	317,5	21,51	343,6	22,53	283,3	22,57	313,4	26,48	297,6	22,95
II. Tierhaltungen:														
Pferdehaltung	35,0	1,71	35,4	2,32	30,0	2,03	26,2	1,72	28,8	2,30	22,1	1,87	19,4	1,50
Rindviehzucht														
(für Export)	3,0	0,15	11,9	0,78	5,3	0,36	6,2	0,41	2,3	0,18	7,9	0,67	3,1	0,24
Rindviehmast	414,5	20,19	278,7	18,23	287,4	19,47	296,7	19,46	247,5	19,72	192,9	16,30	243,1	18,75
Milchproduktion	651,4	31,73	522,9	34,21	553,3	37,49	544,0	35,68	448,0	35,69	422,5	35,70	471,9	36,40
Schweinehaltung	303,6	14,79	198,0	12,95	176,8	11,98	189,7	12,44	147,7	11,77	137,8	11,65	165,5	12,77
Schafhaltung	13,5	0,66	8,7	0,57	7,7	0,52	6,9	0,45	6,6	0,53	5,0	0,42	5,5	0,42
Ziegenhaltung	7,7	0,37	5,0	0,33	3,9	0,26	3,9	0,26	3,2	0,25	2,3	0,19	3,5	0,27
Geflügelhaltung	109,3	5,32	69,1	4,52	73,9	5,02	81,4	5,34	68,5	5,46	59,3	5,01	60,5	4,67
Kaninchenhaltung	21,6	1,05	15,8	1,03	16,8	1,14	15,7	1,03	14,3	1,14	11,8	1,00	12,1	0,93
Bienenhaltung	7,9	0,38	6,0	0,39	3,2	0,22	10,4	0,68	4,9	0,39	8,4	0,71	14,3	1,10
Summe Tierhaltungen: 1)	1.567,5	76,35	1.151,5	75,22	1.158,2	78,49	1.181,1	77,47	971,8	77,43	870,0	73,52	998,9	77,05
Endrohertrag total 1)	2.053,0	100,00	1.528,5	100,00	1.475,8	100,00	1.524,7	100,00	1.255,1	100,00	1.183,4	100,00	1.296,5	100,00

(1) ohne Seidenraupenzucht

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 374/375

letztlich maßgebenden Größen der landwirtschaftlichen Kapitalverzinsung und Betriebseinkommen zurückgeführt wird.

Damit dürfte eine, im Rahmen dieser Arbeit vor allem von der Aussagekraft und vom Umfang her, optimale Erfassung maßgeblicher Größen gegeben sein (auch im Hinblick auf das vorhandene statistische Material).

Dennoch läßt sich vorweg aus Tabelle 36 allein wenigstens eine klare Aussage entnehmen, und zwar aus dem Vergleich der Reihen für Weizen und Hafer:

Der Weizenmarkt wurde zunächst durch ein staatliches Monopol, später mit Hilfe eines privaten 'Quasi-Monopol' gesteuert, war also über die ganze Zeit weitgehend zentral gelenkt, und auf diese Weise konnte offensichtlich eine relativ beständige Preisentwicklung erzielt werden. Demgegenüber wurde der Markt für Futtermittel, also insbesondere der für Hafer, anfangs weitgehend freigegeben und später bewußt negativ beeinflusst¹⁾, sodaß hier der (tendenziell allgemein feststellbare, primär konjunkturell bedingte) Preisrückgang wesentlich stärker ausgeprägt und das 'Loch' der Jahre 1932 - 1936 wesentlich tiefer war (obwohl in der letztgenannten Periode auch importrestriktive Maßnahmen und Preiszuschläge verhängt wurden). Keiner der übrigen erfaßten Teilmärkte, für die alle im Laufe dieser Zeit produzentenfreundliche marktorganisatorische Institutionen eingerichtet wurden, hatte einen so starken Preisrückgang (bis zu 26 Punkte unter den Stand von 1914) aufzuweisen, wie dieser einzige, nicht 'produktionsfördernd' beeinflusste Teilmarkt. Das Instrumentarium wirkte also nicht nur eindeutig positiv, sondern seine Nichtanwendung bzw. die umgekehrte Anwendung zeigte auch eindeutig negative Preiswirkungen, womit die Wirksamkeit insgesamt aus zweierlei Perspektiven ersichtlich wird.

(1) Vgl. o.S. 239

Dieser Eindruck wird noch wesentlich verstärkt bei Zunahme der Tabelle 37, denn der Anteil der beiden pflanzlichen Massenprodukte Getreide und Kartoffeln am Gesamt-Endrohertrag konnte auch über die beiden schweren Agrarkrisen hinweg bemerkenswert stabil gehalten werden, was auf das Wirken der Marktlenkungsorganisationen zurückzuführen ist¹⁾. Das Ansteigen des Getreidebauanteils schon ab 1935 zeigt die ersten Auswirkungen der Entlastungsbemühungen für den Milchmarkt im Zusammenwirken mit der zu dieser Zeit beginnenden Kriegsvorsorgepolitik. Daß die letzterer zugrundeliegenden versorgungspolitischen Bedenken nicht unbegründet waren, zeigt allein die Tatsache, daß die landwirtschaftlichen Intensivkulturen Wein-, Obst- und Gemüsebau von zumindest gleicher, teilweise sogar erheblich größerer Bedeutung waren als die Produktion von Grundnahrungsmitteln. Zwar zeigt der Weinbau auch hier den schon früher festgestellten langfristigen Abwärtstrend, aber der Obstbau hält sich über lange Zeit auf recht hohem Niveau, und der Gemüsebau befindet sich eindeutig in der Expansion²⁾.

Insgesamt bleibt aber der Gesamtanteil der pflanzlichen Produktionszweige beinahe ständig unter 25%, sodaß das Schwergewicht der schweizerischen Landwirtschaft nach wie vor auf dem tierischen Sektor liegt. Hier aber dominiert weiterhin die Milchproduktion mit einem Anteil von gut 35%, gefolgt von der Rindviehmast, die mit 18-19% Anteil nur etwas mehr als die Hälfte der Milchproduktion erbringt; die Schweinehaltung kann einen An-

(1) Hierbei darf in Tabelle 37 nicht die Spalte 1920/21 als Maßstab gewertet werden; diese Spalte zeigt vielmehr das Ausklingen des kriegswirtschaftlichen Hochpreispolitik unter versorgungspolitischen Aspekten an. Außerdem sind gewisse Schwankungen aufgrund unterschiedlich günstiger Witterungsverhältnisse und den daraus resultierenden 'natürlichen' Schwankungen der Ernteerträge zu berücksichtigen.

(2) Gerade bei diesen Produktionen ist aber die Abhängigkeit von der Witterung sehr groß, daher können schon deswegen die Sprünge von Jahr zu Jahr recht bedeutend sein und auch langfristige Trendentwicklungen können nur mit größter Vorsicht entnommen werden.

teil von etwa 12% halten, und danach ist nur noch die Geflügelhaltung mit etwa 5% von Bedeutung.

Wenn man in Betracht zieht, daß in dieser Periode eine recht schwere Agrarkrise sowie die bisher schwerste allgemeine Wirtschaftskrise in der Welt ausbrachen und überstanden werden mußten, dann kann man feststellen, daß die schweizerische Landwirtschaft doch gut weggekommen ist. Die starke Organisation der landwirtschaftlichen Anbieter und die weitreichenden Marktlenkungsbefugnisse der einzelnen Institutionen bewirkten insgesamt, daß die in manchen Ländern sehr schweren Krisenfolgen nur in stark gedämpftem Maße auf die schweizerische Landwirtschaft durchschlugen¹⁾.

Dies zeigt vor allem Tabelle 38, die zwar nach 1920 für kein Jahr die erstrebte 4%ige Kapitalverzinsung ausweist und insoweit kein voll befriedigendes Ergebnis zeigt, andererseits aber waren die negativen Wirkungen des Preiszerfalls von 1922 stärker als die der langen und schweren Weltwirtschaftskrise! Daraus kann gefolgert werden, daß der erst Anfang der 30er Jahre weitgehend komplettierte Aufbau des interventionistischen Marktlenkungssystems schon so wirksam war, daß die schwerere und längere Krise bedeutend besser gedämpft und überstanden werden konnte.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß in dieser agrarpolitischen Periode ein wirkungsvolles interventionistisches Instrumentarium zur Beeinflussung der Preise und Märkte entwickelt wurde, das recht weitgehende Eingriffe erlaubte, für jeden Teilmarkt speziell variiert werden konnte und mit dessen Hilfe bei der Verfolgung der o.g. Ziele auch in Zeiten schwerster Krisen immer noch relativ passable Ergebnisse erzielt werden konnten.

(1) Zu diesem Ergebnis kommt auch C.v.Dietze in einer Kurzanalyse der schweizerischen Agrarpolitik, vgl. Dietze, C.v.: Preispolitik in der Weltagrarkrise, Berlin 1936, S. 136-145, insbes. S. 144

Tabelle 38

Ergebnisse der Buchhaltungserhebungen des Schweizerischen Bauernverbandes

(1918-1938)

Jahr	Zahl der Buchhal- tungsbe- triebe	Rohertrag je ha Kul- turland (sfr./ha)	Betriebs- aufwand je ha Kul- turland (sfr./ha)	Reinertrag		Landwirtschaft- liches Einkom- men je Betrieb sfr./Jahr
				sfr./ha Kulturland	in % des Aktivkapitals	
1918	392	1.828	898	930	14,89	12.031
1919	408	1.695	1.172	523	7,57	8.389
1920	380	1.652	1.256	396	5,58	7.019
1921	397	1.357	1.337	20	0,13	2.167
1922	406	1.133	1.240	- 107	- 1,61	- 548
1923	425	1.371	1.094	277	3,91	4.231
1924	456	1.304	1.114	190	2,47	2.918
1925	469	1.280	1.115	165	2,17	2.638
1926	473	1.200	1.096	104	1,23	1.630
1927	500	1.220	1.096	124	1,59	1.889
1928	504	1.259	1.072	187	2,32	2.481
1929	501	1.303	1.048	255	3,34	3.351
1930	522	1.249	1.006	243	3,02	2.804
1931	541	1.173	1.048	125	1,35	797
1932	564	1.072	1.070	2	- 0,37	- 520
1933	546	1.075	976	99	1,06	874
1934	554	1.061	964	97	1,04	775
1935	576	1.081	902	179	2,28	1.817
1936	594	1.083	865	218	2,87	2.231
1937	600	1.185	900	285	3,72	3.201
1938	576	1.186	944	242	3,15	3.192

Quelle: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 388 f.

IV. Kritische Beurteilung

Nachdem in vorstehendem Abschnitt schon die nötige Detailkritik geübt wurde, soll sich der kritische Gesamt-Rückblick auf diese agrarpolitische Entwicklung vor allem mit deren dominanter und wichtigster Erscheinung befassen, nämlich mit der zunehmenden Syndikalisierung der schweizerischen Landwirtschaft.

Dieses Phänomen war allerdings keineswegs auf die Schweiz beschränkt, sondern auch in vielen anderen Ländern zu beobachten, sodaß v. Dietze auf der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft 1936 mit Recht feststellt:

"Den wichtigsten Zug im Geschehen des letzten Jahrzehnts erblicke ich in der Ausbreitung der **Z w a n g s s y n - d i k a t e** für landwirtschaftliche Erzeugnisse."1)

Dabei lieferte er auch eine umfassende Definition dieses agrarpolitischen Instrumentes:

"Ich gebrauche dabei den Ausdruck Syndikat in dem Sinne, wie ihn die deutsche Nationalökonomie verwendet, zur Bezeichnung von Kartellen höherer Ordnung; namentlich werden diejenigen Kartelle bei uns als Syndikate bezeichnet, welche den Absatz der Erzeugnisse durch eine gemeinsame Geschäftsstelle vornehmen lassen und dadurch es den einzelnen Mitgliedern unmöglich machen, die Preisbindungen zu umgehen. Auf das Vorhandensein solcher Verkaufsstellen will ich jedoch kein allzu großes Gewicht legen. Wenn ich also von Syndikaten spreche, sind darunter meist auch sonstige wirkungsvolle Kartelle verstanden. Wo Zwang zur Bildung von Syndikaten ausgeübt wird, also die Teilnahme oder der Austritt nicht den Entscheidungen der einzelnen Mitglieder überlassen bleibt, geschieht dies **regelmäßig** unmittelbar durch den Staat oder mit staatlicher Vollmacht. ... Auch können besondere, vom Staat gewährte wirtschaftliche Vorteile den Beitritt zu einem Kartell oder Syndikat in so starkem Maße vorteilhaft ma-

(1) Dietze, C.v.: "Zwangssyndikate als Mittel der Agrarpreispolitik", Vortrag auf der Tagung der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft in St. Andrews (Schottland), am 4. September 1936, abgedruckt in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jena 1937, Bd. 145, Heft 2, S. 129

chen, daß trotz rechtlicher Freiheit der Zustand praktisch dem Zwangssyndikat sehr nahe kommt." 1)

Diese Definition kann, wie obige Ausführungen zeigen, ohne weiteres auf die verschiedenen, in der Schweiz angewandten Varianten dieses Instruments angewandt werden, wie auch aus v. Dietzes Ausführungen zu entnehmen ist, der das Beispiel der Schweiz sogar als "besonders lehrreich" bezeichnet 2).

Generell hatte er jedoch in zweifacher Hinsicht erhebliche Bedenken gegen dieses Instrument, vor allem gegen einen Einsatz auf Dauer:

Einmal befürchtete er, daß es als Mittel zur Krisenüberwindung nicht nur nicht sonderlich geeignet sei, sondern daß die Krisenerscheinungen bei seiner Anwendung sogar noch verschärft und die Auftriebskräfte gehemmt würden 3). Zum anderen hatte er ernste Bedenken, ob es sich längerfristig mit der Wirtschaftsform des Familienbetriebes vereinbaren ließe 4).

Diese beiden Probleme waren auch für die Schweiz von großer Bedeutung, zumal die Betriebsgrößenstruktur der Schweiz damals (wie heute) eine ganz eindeutige Dominanz der kleinen und mittleren, d.h. der Familienbetriebe aufwies, die zudem als "Ideal der Betriebsweise und Betriebsgröße in der Landwirtschaft" angesehen wurden 6).

Die vorstehende Wirkungsanalyse zeigt nun aber sehr deutlich, daß diese Bedenken wenigstens in der Schweiz nicht begründet waren:

(1) Dietze, C.v.: "Zwangssyndikate...", a.a.O., S.129

(2) Vgl. ebd. S.135

(3) Dietze, C.v.: "Zwangssyndikate...", a.a.O., S.136 und S.139 f.

(4) Ebd. S.140 ff.

(5) Vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.22

(6) So z.B. Nationalrat Reichling auf der Delegiertenversammlung des S.B.V. am 5.3.1937, abgedruckt in: Mitteilungen des S.B.S. Nr.117, (1937), S.63

Die relativ gute Überwindung der großen Agrarkrise wurde eindeutig erleichtert, teilweise überhaupt erst ermöglicht durch diese Marktorganisationen, vor allem durch ganz erhebliche Erfolge in der Preis-(niveausicherungs-) politik; Bauernsekretär Laur schätzte 1934, also noch mitten in der Krise,

"daß ohne die Maßnahmen des Staates und der Organisationen die Schweizerbauern heute für die Milch statt Fr.19 kaum Fr.12 je 100 kg, für die Schweine statt Fr.1.30 bis 1.60 vielleicht Fr.1.25, und ohne Zollschutz Fr.0.75 je kg Lebendgewicht, für die Rinder statt Fr.1.20 nur Fr.0,75 und ohne Zollschutz nur Fr.0.60 je kg Lebendgewicht, für den Weizen statt Fr.36.- kaum Fr.12.- je dz, für 100 Eier statt Fr.12.- kaum Fr.7.- erhalten hätten. Die Preispolitik war deshalb für den Staat eine Notwendigkeit, wenn er den Zusammenbruch seines Bauernstandes und damit eine gewaltige Verschärfung der Wirtschaftskrisis vermeiden wollte." 1)

Diese Schätzungen und Schlußfolgerungen sind keineswegs als überzogen anzusehen, sodaß insoweit die obige Analyse bestätigt und die Bedenken v. Dietzes widerlegt werden.

Aber auch die weitere Entwicklung der Betriebsgrößenstruktur²⁾ und die (bis heute!) fortdauernde Dominanz des Familienbetriebes in der Schweiz zeigen, daß v. Dietzes Skepsis in dieser Hinsicht unbegründet war. Die Gesamtentwicklung läßt sogar genau das Gegenteil als richtig erscheinen, nämlich daß es diese Einrichtungen überhaupt erst ermöglichten, so kleinen Familienbetrieben in so großer Zahl über so lange Zeit hinweg eine wenigstens einigermaßen zufriedenstellende Erlös- und Einkommenssituation zu sichern und insbesondere den atomistischen landwirtschaftlichen Anbietern auf allen wichtigeren Agrar-Teilmärkten wesentlich mehr Marktmacht zu verschaffen. Dafür mußten sie allerdings unter-

(1) Laur, E.: "Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise in der schweizerischen Landwirtschaft", Vortrag auf der Tagung der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft in Bad Eilsen vom 26.8. bis 2.9.1934, Sonderabdruck aus den Verhandlungen, Leipzig o.J., S.52

(2) Vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.22

schiedlich schwere Eingriffe in ihre 'unternehmerische Freiheit' hinnehmen.

Insgesamt ist also festzustellen, daß die damalige kritische und sehr skeptische Einstellung eines führenden Agrarwissenschaftlers gegenüber diesen landwirtschaftlichen Syndikaten von den schweizerischen Agrarpolitikern und -praktikern in den wichtigsten Punkten widerlegt werden konnte.

Damit ist nichts ausgesagt darüber, wie man diese Institutionen unter allgemein politischen oder verfassungsrechtlichen Aspekten beurteilt; dies würde hier zu weit führen¹⁾. Aber unbestritten waren sie ein sehr wirksames agrarpolitisches Mittel und als wichtigstes Kennzeichen des zu dieser Zeit faktisch schon bestehenden, aber erst später so benannten 'Verbandsinterventionismus'²⁾ zu sehen; allerdings war ihr Wirkungsbereich längst nicht so unbegrenzt, wie es manche Politiker (auch für andere Wirtschaftszweige) gerne gehabt hätten³⁾.

Zunächst müssen wir berücksichtigen, daß der instrumentale Einsatz der Syndikate zumindest zwei verschiedene Interessentenkreise berührt. Einerseits hat der Staat seine vielfältigen 'öffentlichen Interessen' zu wahren, andererseits verfolgen die Bauern (bzw. deren Verbände) zwar legitime, aber oft gruppenegoistisch überzogene 'private' Ziele. Daraus ergeben sich ein breites Spektrum sehr unterschiedlicher Möglichkeiten und daher auch sehr verschiedene Meinungen. Nicht zuletzt deshalb funktionierte dieses System auch keineswegs völlig reibungslos und schon gar nicht zu allseitiger Zufriedenheit; zahlreiche interne Pannen und Fehler wurden oben schon auf-

(1) Interessante Ausführungen in dieser Richtung bringt Giger, H.G.: Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben, Diss. Bern 1951, insbes. im 5. Abschnitt, S. 192-225

(2) Vgl. Gruner, E.: a.a.O., S. 61

(3) Nationalrat Schirmer (St. Gallen) wollte hier sehr weit gehen und forderte in seinem "St. Galler Entwurf" unter dem Aushängeschild "Selbstverwaltung der Wirtschaft", daß der Staat die Verbände bedingungslos anerkenne und ihre Beschlüsse als allgemeinverbindlich erklären solle, ohne direkten Einfluß darauf zu nehmen; vgl. Keller, Th.: Ostschweizerischer Volkswirtschaftsbund und St. Galler Entwurf, in: SZVS, 70. Jg. (1934), S. 321 ff.

gezeigt.

Darüberhinaus muß hier aber noch die Einstellung der ebenfalls betroffenen (externen) Konsumenten und Steuerzahler wenigstens kurz angerissen werden, denn auf dieser Ebene tritt ganz klar ein Dilemma dieser Preispolitik zutage, ein auch in der Schweiz nicht völlig gelöster Zielkonflikt, der letztlich dazu führte, daß die Syndikate nicht übermächtig wurden:

- (a) Das wichtigste agrarpolitische Ziel war die Sicherung zufriedenstellender landwirtschaftlicher Erlöse und Einkommen. Dahinter steckte gleichzeitig das versorgungspolitische Ziel der Erhaltung einer bestimmten inländischen Agrarproduktion für Notzeiten.
- (b) Diametral entgegengesetzt lag aber das konsumentenpolitische Ziel der preisgünstigen Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, wobei vor allem die Weltmarktpreise als Maßstäbe galten.
- (c) Daneben war gegenüber (a) auch noch die nicht unbegrenzte Belastbarkeit der öffentlichen Hand beziehungsweise die der Steuerzahler zu beachten, gegenüber (b) wiederum der Bedarf des Staates an einem Mindestmaß von Zoll- und Steuereinnahmen, also zwei Seiten eines wichtigen finanzpolitischen Ziels.

Daraus ergibt sich unter gesamt-wirtschaftspolitischen Aspekten deutlich eine Art 'magisches Dreieck' der Wirtschaftspolitik, aus rein agrarpolitischer Sicht dagegen (also aus einer Ecke dieses Dreiecks gesehen) die äußere Begrenzung des Aktionsspielraumes, und zwar von (b) her hinsichtlich der indirekten Landwirtschafts-Förderung (durch höhere Preise und Zölle), von (c) her hinsichtlich der direkten Landwirtschafts-Förderung (durch Subventionen, Zuschüsse, Kredite, etc.).

Ein Rückblick zeigt, daß die schweizerischen Agrarpolitiker wenig Widerstand hatten, wenn sie sich bei ihren Aktionen deutlich innerhalb dieses Zielrahmens hielten, daß aber die Gegenkräfte schnell aktiviert wurden, wenn sie sich am Rande oder gar außerhalb dieses Bereiches

bewegten (d.h. wenn sie Zielbereich (b) oder (c) zu sehr außer Acht ließen).

Deutliche Beispiele für 'Gegenwind' aus diesen beiden Richtungen lassen sich in dem Untersuchungszeitraum häufig finden:

- (1)Gegen den Zollltarif von 1921 formierte sich eine starke Opposition verschiedener Verbände (Angestellte, öffentlich Bedienstete, Sozialdemokraten, Konsumentenvereine und Gewerkschaften), die durch eine Verfassungsinitiative eine Volksabstimmung erzwangen, diese dann allerdings nach einem sehr bewegten Abstimmungsverlauf verloren ¹⁾, wobei nicht zuletzt der 'Sozialistenschreck' mithalf ²⁾.
- (2)1925 entspann sich zwischen dem Bauernverband und der Exportindustrie eine sehr heftige Auseinandersetzung um Zollfragen, die dazu führte, daß der nach jahrelangen Verhandlungen am 5.11.1925 verabschiedete "Provisorische Generalzollltarif" mit 240 Zollanhebungen niemals in Kraft gesetzt wurde ³⁾.
- (3)Eine besonders starke, bis heute wirksame Gegenströmung gründete 1925 Gottlieb Duttweiler in Zürich in Form seiner Migros AG - später Migros Genossenschaftsbund - die als wohl erste europäische 'Discounter' - Handelskette "durch Zusammenlegung der Großhandels- und Detailhandelsfunktion eine wesentliche Verbilligung der Abgabepreise an die Konsumenten anstrebt" ⁴⁾. Damit geriet er zwangsweise in das Schußfeld der Marktlenkungsorganisationen, und "viele Jahre wogte der Kampf zwischen dem neuen System und den früheren Handelsformen sowie namentlich den Verbandsorganisa-

(1) Vgl.dazu Steiger,K.v.:a.a.O.,S.181 ff.

(2) So auch vom B.R. beschworen in seinem "Bericht an die Bundesversammlung betr. das Volksbegehren für die Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage(Art.29 der Bundesverfassung)" vom 28.12.1922 (B.Bl.I,1923,S.76)

(3) Vgl. B.R.B. vom 5.11.1925 (A.S. 41.687) und Steiger, K.v.:a.a.O.,S.217 ff.

(4) Gasser,E.F.:Artikel"Migros",in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft,Bern,Ausgabe 1955,Bd.II, S.177

tionen"¹⁾.

- (4) Des weiteren ist hier von Seiten des Staates die Nichtbewilligung des Butterimportmonopols für die 'Schweizerische Butterzentrale' zu nennen sowie die Aufhebung der Buttermarktregulierung Ende 1923 mit ihren beinahe ruinösen Folgen für den ZV²⁾. Dabei hatte der Staat neben den Konsumenteninteressen auch seine eigene Leistungsfähigkeit in Betracht gezogen und in offensichtlich besserer Einschätzung der Entwicklung seine weitere Mitwirkung versagt³⁾. Diese Erfahrungen schienen sich auch bei den führenden Bauernvertretern nachhaltig ausgewirkt zu haben, denn in den 'Richtlinien für die Tätigkeit des S.B.V.' von 1937 wurde das 'Gleichgewicht der öffentlichen Finanzen' mehrfach als wichtige Rahmenbedingung genannt⁴⁾.

Aus diesen wenigen Beispielen wird schon deutlich, daß sich gleichzeitig mit der Ausbreitung der landwirtschaftlichen Syndikate auch wirksame Gegenkräfte entwickelten, daß vor allem aber auch der Staat sich keineswegs aus dem agrarpolitischen Aktionsbereich verdrängen ließ, so daß die Gefahr des Überganges vom 'Verbandsinterventionismus' zu einer totalen Verbandswirtschaft insoweit gebannt wurde. Letztlich waren es die in einer lebendigen Demokratie wirksamen Kräfte, die ein Abgleiten der schweizerischen Landwirtschaft zu totaleren oder gar totalitären Lösungen verhinderten und die ihre Agrarpolitiker selbst in schwersten Krisenzeiten auf einem von der gesamten Bevölkerung (noch) annehmbaren Wege

- (1) Ebd.; über die Reaktionen des S.B.V. gibt die Diskussion auf der Delegiertenkonferenz von 1937 sehr deutlich Aufschluß, insbes. die Ausführungen von Nationalrat Reichling zu dem Thema "Der Kampf um die landwirtschaftlichen Preise", abgedruckt in: Mitteilungen des S.B.S. Nr. 117 (1937), S. 66 ff.
- (2) Vgl. o.S. 194 ff. sowie S. 205 ff.
- (3) Die schlimmen Folgen der Marktfehleinschätzung durch den ZV half der Staat dann ab 1927 wieder mildern durch erhebliche Finanzhilfen; vgl. o.S. 196
- (4) Vgl. die Mitteilungen des S.B.S. Nr. 117 (1937), S. 49 bis 52, insbes. Ziffern 8 und 12c

hielten, der zwar keineswegs ohne Kurven, Steigungen und Gefälle verlief, der jedoch um alle Arten von tieferen Abgründen gerade noch herumführte.

Im übrigen kann hier noch kritisch vermerkt werden, daß den auch schon in früheren Perioden immer wieder auftretenden Bestrebungen, die Produktionsstruktur nachhaltig zu ändern und von der allzu starken Betonung der Milchproduktion wegzukommen, auch in diesem relativ langen Entwicklungszeitraum keinerlei zählbare Erfolge beschieden waren.

Dies hat seinen Grund sicherlich zu einem guten Teil in den natürlichen Gegebenheiten dieses Landes, das in seinen weit überwiegenden, gebirgigen Teilen grundsätzlich mehr zur Grünland- und Weidewirtschaft taugt als zum Ackerbau¹⁾. Dazu kommt, daß die Schweiz durch ihre frühe Industrialisierung schon bald das Problem der Landflucht kennenlernte, und infolge der daraus resultierenden Verknappung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften wurde dann die (im Vergleich zum Ackerbau) weitaus weniger arbeitsintensive Viehwirtschaft bevorzugt.

Schließlich zeigte sich besonders deutlich in dem hier untersuchten Zeitabschnitt, daß der Erhaltung bestimmter landwirtschaftlicher Produktionszweige durch direkte und indirekte Förderungsmaßnahmen in einem demokratischen Land wie der Schweiz gewisse Grenzen gesetzt sind, da sie generell gesetzlich legitimiert und gegenüber der Öffentlichkeit verantwortet werden müssen²⁾. Das heißt, die vorstehend unter dem Aspekt der Marktmachtpolitik der Syndikate genannten Gegenkräfte wirkten gleichermaßen auch als Hemmschuh einer Produktionsstrukturveränderung.

Demgegenüber waren die positiveren Gründe für diese Strukturänderung versorgungs- bzw. vorsorgepoliti-

(1) Zu diesem Schluß kommt z.B. auch Wilbrandt, H.: a.a.O., S. 3-5

(2) Auch hier ist die Preisgabe der Buttermarktregulierung von 1923 ein gutes Beispiel, vgl. o.S. 195

scher Art (für Krisen- und Kriegszeiten).

Diese Argumentationen führen letztlich zu einem weiteren schweren Zielkonflikt der Agrarpolitik, nämlich zu dem Problemkreis, wieweit die in Kriegs- und Krisenzeiten für ein Volk buchstäblich 'lebensnotwendige eigene Agrarproduktion (zu jedem Preis) auch in jahrzehntelangen Friedenszeiten (mit billigen Importmöglichkeiten bei relativ freiem Außenhandel) aufrechterhalten werden soll und kann. Dazu kann ganz kurz festgestellt werden, daß in der Zwischenkriegszeit zu diesem Problem in der Schweiz keine befriedigende Lösung gefunden wurde.

Wir haben oben (in Teil C) gesehen, welche versorgungspolitischen Energien die Schweiz im Verlauf von Krisen- und Kriegszeiten entwickelte, und hier (in Teil D), welche Grenzen der Agrarpolitik in den normaleren Zeiten dazwischen gesetzt waren. In einer umfassenden Analyse wurde bisher versucht, die jeweiligen Beweggründe und Antriebskräfte der schweizerischen Agrarpolitik zu erfassen, ihre Instrumente und Aktionen zu analysieren und an ihren Erfolgen (so gut als möglich) zu messen und schließlich auch die (gelösten und ungelösten) Probleme darzulegen.

Im folgenden Teil E ist nun zu untersuchen, welche längerfristigen Auswirkungen die bisher behandelten wechselvollen Entwicklungsphasen der schweizerischen Agrarpolitik hatten. Eine wichtige Frage ist in diesem Zusammenhang, welche Zielvorstellungen und Instrumente in die neueste, noch heute andauernde, agrarpolitische Phase in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg übernommen wurden, wie sie weiterentwickelt wurden und welche letztlich für ihre Beurteilung maßgebenden Wirkungen erzielt wurden.

E. Gelenkte Agrar - Marktwirtschaft

I. Politisch - wirtschaftshistorischer Hintergrund

1. Entstehung des Landwirtschaftsgesetzes von 1951

Ein kurzer Rückblick an dieser Stelle vermittelt uns das Bild einer sehr wechsellvollen, häufig von Extremen gekennzeichneten agrarpolitischen Entwicklung über zwei Weltkriege und schwere Wirtschaftskrisen hinweg. Währenddessen waren an Zahl und Eingriffstiefe stark zunehmende staatliche oder staatlich autorisierte Interventionen nötig gewesen, um entweder den Landwirten einigermaßen zufriedenstellende Einkommensverhältnisse zu verschaffen oder aber die Nahrungsmittelversorgung des Landes zu sichern. Insgesamt stellt sich dabei ironischerweise heraus, daß der 'friedliche Landmann' der Schweiz eigentlich nur zu Kriegszeiten voll auf seine Kosten kam, ansonsten aber meist unter mehr oder weniger unbefriedigenden Markt- und Preisverhältnissen zu leiden hatte.

Wie oben aufgezeigt, hatte diese Unzufriedenheit im Gefolge der Weltwirtschaftskrise einen besonderen Höhepunkt erreicht, als alle Interventionen keine dauerhafte Lösung der Probleme bringen konnten. Aus dieser Stimmungslage heraus löste Nationalrat Roman Abt aus Bünzen im Frühjahr 1938 eine Art 'agrarpolitische Initialzündung' aus, als er im Nationalrat ein Postulat einreichte, in dem er einleitend forderte:

"Es möchte der Bundesrat beförderlich eine Expertenkommission ernennen mit der Aufgabe, den systematischen Aufbau einer neuzeitlichen schweizerischen Agrarpolitik zu studieren und zu umschreiben...;" 1)

Das EVD beauftragte demgemäß eine Kommission von Vertretern der Industrie, des Gewerbes und der Landwirtschaft mit der Fixierung der grundlegenden "Zielpunkte der schweizerischen Agrarpolitik", eine weitere Kommission von Agrarfachleuten mit der Prüfung der Möglichkeiten für eine Vermehrung des Ackerbaues. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse teilte er in seiner Botschaft vom 12.12.1938 über "Massnahmen zur weitem Förderung des Ackerbaus" der

(1) Zitiert nach der Botschaft des BR v. 12.12.1938
(B.Bl. II, 1938, S. 1055)

Bundesversammlung mit ¹⁾. Demnach sollte endlich ernsthaft eine nachhaltige Umstrukturierung der schweizerischen Landwirtschaft mittels einer deutlichen Vermehrung des Ackerbaus angestrebt werden; d.h. man wollte endlich den 'milchwirtschaftlichen Wasserkopf' reduzieren. Das Ergebnis war der Bundesbeschluß vom 6.4.1939 über "Massnahmen zur weitem Förderung des Ackerbaus"²⁾, der eine langsame, stufenweise Erweiterung der Ackerbaufläche vorsah.

Die von diesen längerfristigen, auf Friedenszeiten abgestellten agrarpolitischen Bemühungen getrennt zu betrachtenden kriegswirtschaftlichen Maßnahmen wurden erst infolge der zunehmenden Kriegsgefahr in dieser Zeit konzipiert und auf dieses vorhandene Fundament aufgesetzt, liefen dann im Kriege allerdings (wesentlich verstärkt) in dieselbe Richtung³⁾. Andererseits gingen auch während des Krieges die Bemühungen um eine grundlegende Revision der schweizerischen Agrarpolitik für die Nachkriegszeit weiter:

Die Diskussion innerhalb des Bauernverbandes setzte sein Alt-Direktor Laur im November 1939 mit einer großen Rede über "Grundsätze und Ratschläge für die künftige Wirtschaftspolitik des Schweizerischen Bauernverbandes"⁴⁾ fort; dies führte schließlich am 27.11.1942 zu einer offiziellen Eingabe des S.B.V. an den B.R. mit ausführlichen "Richtlinien für die Erhaltung und Förderung des Bauernstandes in der Nachkriegszeit"⁵⁾. Der B.R. selbst veranlaßte dann im Februar 1943 die Einberufung einer großen Kommission von Agrarexperten, die in ihrer konstituierenden Sitzung am 18.6.1943 elf Unterausschüsse bildete, und nach deren jahrelanger Arbeit konnten schließ-

(1) B.Bl. II, 1938, S. 1055

(2) Vgl. A.S. 55.419

(3) Vgl. dazu den Teil C., insbes. das rein kriegswirtschaftliche Sicherstellungsgesetz, a.a.O. (vgl. o.S. 115) und die verschärften Maßnahmen in seinem Gefolge bis hin zum "Plan Wahlen" (vgl. o.S. 141)

(4) Vgl. das Protokoll der Delegiertenversammlung des SBV vom 16.11.1939, abgedruckt in: Mitteilungen des SBS Nr. 124, Brugg 1943, S. 16-45

(5) Abgedruckt: ebenda, S. 117-122

lich (im Jahre 1947) zwei Gesetzentwürfe vorgelegt werden:

- (1) Für ein "Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes"¹⁾ und
- (2) für ein "Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz)"²⁾.

Entwurf (2) wurde dann nach Überarbeitung durch die beteiligten Departemente und nach ausführlicher Konsultation aller übrigen interessierten Wirtschaftskreise (wozu eine neue Expertenkommission einberufen wurde!) am 19.1.1951 mit einer ausführlichen Botschaft des B.R. der B.V. vorgelegt.²⁾

Notwendige Grundlage dieses gesetzgeberischen Entwicklungsprozesses war jedoch das zeitlich noch länger dauernde Verfahren zur Änderung der schweizerischen Verfassung, denn bislang lautete deren Artikel 31: "Die Freiheit des Handels und der Gewerbe ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet."³⁾ Die bisherigen kriegswirtschaftlichen und krisenbedingten Eingriffe waren daher nur durch Sondervollmachten legitimiert worden und konnten deshalb keine Dauereinrichtungen bleiben.⁴⁾

- (1) Vorgelegt mit einer Botschaft des B.R. vom 30.12.1947 (B.Bl.I, 1948, S.21); hier werden vor allem die rechtlichen Verhältnisse im Bereich des landwirtschaftlichen Grund- und Bodenbesitzes (das 'Bodenrecht'), also zivilrechtliche Fragen, geregelt; dieses Gebiet interessiert in dem hier behandelten Fragenkreis nicht weiter.
- (2) Vgl. Botschaft des B.R. vom 19.1.1951 zum Entwurf eines B.G. über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (A.S. 1951, 133, hier insbes. S.141); als mit dem Jahr 1948 der 100.Jg. der Amtlichen Gesetzessammlung erreicht war, wurde die offizielle Bezeichnung von der Angabe der Bandnummer auf die Angabe der Jahreszahl umgestellt, was hier künftig auch beachtet wird.
- (3) Vgl. die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, abgedruckt in: Franz, G. (Hrsg.): a.a.O., S.594
- (4) Vgl. dazu den Kampf um das Getreidemonopol, o.S. 233; auch die Regelungen des 2. Weltkrieges wurden nur durch den aufgrund der Kriegsvollmachten gefassten B.R.B. vom 3.11.1944 betr. die Sicherstellung der Landesversorgung mit Erzeugnissen der Landwirtschaft für die Kriegs- und Nachkriegszeit (A.S. 60.721) noch weitergeführt bis zu ihrer Aufhebung bzw. bis zur Verabschiedung des neuen Landwirtschaftsgesetzes.

Schon in den Jahren 1933 und 1934 wurde das EVD durch eine ganze Reihe von parlamentarischen Anfragen (sog. "Motionen" und "Postulaten") im Gefolge der großen Krise zur Einberufung von Sachverständigenkonferenzen über Fragen der Absicherung der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der Verfassung veranlaßt. Nach der Frankenabwertung von 1936 wurde erneut eine Gutachterkommission aus den verschiedensten Wirtschaftsbereichen einberufen, die im Mai 1937 ihre Vorschläge zur Revision der wirtschaftlichen Bestimmungen der Verfassung vorlegte. Diese wurden vom B.R. weitgehend übernommen und im September 1937 mit einer ausführlichen Botschaft dem Parlament vorgelegt.¹⁾ National- und Ständerat schlossen ihre Beratungen über diese sog. "Wirtschaftsartikel" erst am 21.9.1939 ab,²⁾ da aber inzwischen der Zweite Weltkrieg ausgebrochen war und daher erneut kriegswirtschaftliche Vollmachten erteilt worden waren, wurde das Verfahren erst nach erneuter Beratung in den Jahren 1945 und 1946³⁾ durch die Volksabstimmung am 6.7.1947 mit positivem Ergebnis abgeschlossen⁴⁾.

Damit war die notwendige verfassungsrechtliche Grundlage für ein dauerhaftes Lenkungssystem aller wichtigen Agrarmärkte geschaffen worden, denn der neu eingefügte Verfassungsartikel 31 a besagt (in Absatz 3):

"Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen:

-
- (1) Vgl. Botschaft des B.R. vom 10.9.1937 betr. Partialrevision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung (B.Bl. II, 1937, S. 833)
 - (2) Vgl. das Amtliche stenographische Bulletin der Bundesversammlung - Nationalrat - 49. Jg. (1939), S. 575; interessant ist hier auch die anschließende ausführliche Diskussion dieser Artikel innerhalb des S.B.V. am 16.11.1939, im Wortlaut abgedruckt in den Mitteilungen des S.B.S., Nr. 124, Brugg 1939, S. 99-125.
 - (3) Vgl. das Amtliche stenographische Bulletin der Bundesversammlung - Nationalrat - 55. Jg. (1945), S. 436, 477, 587 und 634, 56. Jg. (1946), S. 45 und 204
 - (4) Vgl. den B.B. über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 1.10.1947 (A.S. 63.1041)

- a) zur Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe sowie zur Förderung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Selbständigerwerbenden in solchen Wirtschaftszweigen oder Berufen;
- b) zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes."

Auf dieser Grundlage konnte man die Beratung der genannten Gesetzentwürfe in Angriff nehmen. Das neue Bodenrecht wurde am 12.6.1951 verabschiedet,¹⁾ das Landwirtschaftsgesetz am 3.10.1951²⁾. Ersteres trat am 1.1.1953 in Kraft, letzteres in mehreren Etappen bis 1.1.1955³⁾, und auf ihm fußt weitgehend die seitherige Agrarpolitik der Schweiz⁴⁾.

Nach diesem wirtschaftshistorischen Abriß und vor der genaueren Ziel-Mittel-Analyse des LG soll nun noch ein kurzer Überblick über die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen der schweizerischen Agrarpolitik in der Nachkriegszeit gegeben werden, d.h. über die konjunkturellen und handelspolitischen Entwicklungen dieser Periode aus der Sicht der Schweiz. Denn in der gesamten bisherigen Untersuchung hat es sich gezeigt, daß diese beiden Bereiche die wichtigsten außersektoralen Einflußfaktoren für die Agrarpolitik darstellen.

(1) B.Bl. II, 1953, S. 391

(2) B.Bl. III, 1953, S. 129 (künftig zitiert: Landwirtschaftsgesetz, abgekürzt: LG)

(3) Vgl. die nochmalige Veröffentlichung in der A.S. 1953, S. 1073 - 1108, insbes. S. 1107 und den B.R.B. über das Inkrafttreten des LG vom 29.12.1954 (A.S. 1954, 1364)

(4) Daneben waren zu diesem Zeitpunkt weitere wichtige Grundlagen der Agrarpolitik das Getreidegesetz vom 7.7.1932, a.a.O., das Alkoholgesetz vom 21.6.1932, a.a.O.; außerdem waren noch das Zollgesetz von 1921, a.a.O., das Sicherstellungsgesetz von 1938, a.a.O., sowie das Berufsbildungsgesetz vom 26.6.1930 (A.S. 48.789) wenigstens teilweise agrarpolitisch relevant. Diese Gesetze waren natürlich zwischenzeitlich in Details mehrfach ergänzt und geändert worden.

2. Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen der Agrarpolitik in der Nachkriegszeit

a. Konjunktuelle Entwicklung

Die Schweiz als eines der wenigen Länder in Europa, die ohne Kriegszerstörungen davongekommen waren, verzeichnete in den Jahren 1945-1949 eine erste konjunktuelle Aufschwungphase. Grund dafür waren einmal die gewaltigen Zerstörungen in den Nachbarstaaten, die mit Hilfe amerikanischer und auch schweizerischer (staatlicher und privater) Kredite zu beheben begonnen wurden und zu einer starken Auslandsnachfragerwelle in der Schweiz führten.

Zum andern bestand in der Schweiz selbst ein großer Nachfragerückstau bei allen Arten von Konsumgütern, aber auch bei Wohnungen und Produktionsanlagen (die in der Kriegszeit abgenutzt und nicht erneuert oder modernisiert worden waren).

Die Folge war das fast völlige Verschwinden von Arbeitslosigkeit, aber auch eine kräftige Preisauftriebstendenz, die die Lebenshaltungskosten um ca. 10% erhöhte, allerdings bei einem Anstieg des Realeinkommens um 22% ¹⁾.

Um 1948/49 war dann die Normalisierung auf den internationalen Warenmärkten und der Abbau der weltweit gehorteten Vorräte so weit in Fluß gekommen, daß eine merkliche Preisrückgangstendenz und leichte Konjunkturabkühlung eintrat ²⁾. Diese Entwicklung wurde noch verstärkt dadurch, daß im Herbst 1949 die Währungen der meisten europäischen und vieler überseeischer Länder abgewertet wurden.

Aber schon in der ersten Hälfte des Jahres 1950 begannen sich unter dem Einfluß des Marshall-Plans ³⁾ neue Wachstums-

(1) Vgl. Böhi, H.: a.a.O., S. 99

(2) "Der Schweizer Großhandelsindex für Einfuhrwaren sank um 13%, der Einfuhrwert verminderte sich 1949 um rund einen Fünftel. Auch der Lebenskostenindex zeigte eine leichte Senkung." Vgl. ebenda S. 99

(3) Vgl. u.S. 278

tendenzen abzuzeichnen, die sich dann durch den Ausbruch des Korea-Krieges Mitte des Jahres zu einem Boom auswuchsen. Der üblicherweise darauf folgende Rückschlag machte sich in den Jahren 1951/52 in der Schweiz nur durch eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums bemerkbar.

Von 1954 bis 1958 spannte sich der Bogen einer erneuten Konjunkturwelle, die der Schweiz vor allem auf Grund ihrer günstigen Kostenrelationen zu den wichtigsten Auslandskonkurrenten eine Exportwertsteigerung von 1953 bis 1957 um 30% einbrachte. Ihr stand eine Importwertsteigerung von sogar zwei Dritteln gegenüber, was auf eine sehr starke Entwicklung der Binnenkonjunktur schließen läßt¹⁾.

Nach einer vorübergehenden Dämpfungsphase im Jahre 1958 setzte 1959 ein erneuter, noch stärkerer Konjunkturaufschwung ein, der zu einer geradezu hektischen Investitionstätigkeit führte. Diese erhöhte wiederum den schon bestehenden Arbeitskräftemangel, und beide steigerten sich dann gegenseitig kumulativ weiter, denn

"da die Beschäftigungszunahme fast nur noch durch verstärkten Fremdarbeiterzustrom erfolgen konnte, brachte sie intensivierte Bevölkerungswachstum, was sich im stark steigenden Wohnungsbedarf auswirkte. Diese kräftige Bevölkerungszunahme zusammen mit der sich intensivierenden Agglomerationstendenz brachte einen gewaltig steigenden öffentlichen Baubedarf. Dazu kamen noch die grossen Bauaufgaben durch die rasche Motorisierung des stark bevölkerten Landes". 2)

Daher wurden 1963 die ersten Konjunkturdämpfungsmaßnahmen ergriffen³⁾, die jedoch bis Ende des Jahres kaum sichtbare Erfolge brachten. Deshalb wurden im Februar 1964 verschärfte Maßnahmen zur Beschränkung des Zuflusses von Kapital und Arbeitskräften ergriffen;⁴⁾ das Zinsniveau wurde angehoben, und bis 1965 wurde so das vorher so starke, geradezu hektische Wachstum der Gesamtinvestitionen zum

(1) Vgl. Böhi, H.: a.a.O., S. 101 f.

(2) Böhi, H.: a.a.O., S. 104

(3) D.h. man versuchte insbesondere, die Ausweitung des Kreditvolumens durch ein Gentleman's Agreement mit der Notenbank einzuschränken und den Fremdarbeiterzuzug zu bremsen, vgl. ebd. S. 104 f.

(4) Vgl. B.B. vom 21.2.1964 (A.S. 1964, 132)

Stillstand gebracht¹⁾.

Die Jahre 1966 und 1967 verliefen dann weiterhin sehr ruhig bei einer längerandauernden Exportabschwächung.

"Schon 1966 war die Zunahme des realen Sozialproduktes, die sich in den Jahren 1963 - 1965 stets zwischen 4 - 5% bewegt hatte, auf 2,8% und damit auf den tiefsten Stand seit 1958 abgesunken; 1967 indessen trat ein weiterer Rückgang auf 1,7% ein." 2)

Mit dem Jahr 1968 setzte dann wieder eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums ein, die dem Welthandel einen neuen Aufschwung und der Schweiz stark ansteigende Exportziffern brachte³⁾. In dessen Gefolge, d.h. weitgehend "exportinduziert", stieg die Zunahme des realen Bruttosozialprodukts wieder auf ca. 3,6% an, und auch die Investitionstätigkeit belebte sich zunehmend⁴⁾.

Dieser Aufschwung war der Auftakt einer internationalen, länger andauernden Phase der "Überkonjunktur", wie sie die Wirtschaftsgeschichte noch nie gekannt hatte⁵⁾. Im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern war in den meisten westeuropäischen Ländern die konjunkturelle Situation der Jahre 1969 und 1970 eindeutig als überhitzt anzusehen. Für die Schweiz bedeutete dies neben dem überproportionalen Ansteigen der Importe (also ihrem 'Nachziehen' gegenüber 1968) mit der Folge außerordentlich hoher Handelsbilanzdefizite eine "erneute Beschleunigung der Lohn-Preis-Spirale, hohe Teuerungsraten (die höchsten seit anfangs der sechziger Jahre), völlig ausgetrocknete Arbeitsmärkte, zunehmende Verknappung des Kapitalmarktes mit entsprechend hohen Zinssätzen (den höchsten seit Jahr-

-
- (1) Vgl. Flury, M. und Schiltknecht, K.: Die Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft, in: Arbeitgeberpolitik in der Nachkriegszeit 1948 bis 1967, hrsg. vom Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, Zürich 1968, S. 39-78, hier S. 68.
- (2) Bosshardt, A.: Aussenhandel und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz, in: Aussenwirtschaft, 23. Jg. (1968), S. 9.
- (3) Ebd. S. 317.
- (4) Vgl. Bosshardt, A.: Aussenhandel und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz, in: Aussenwirtschaft, 24. Jg. (1969), S. 83.
- (5) Dazu, insbesondere zu ihren Ursachen, vgl. Bachmann, H.: Weltwirtschaft, in: Aussenwirtschaft, 25. Jg. (1970), S. 1ff.

zehnten).¹⁾

Aber schon im Verlaufe des Jahres 1970, noch mehr im Jahre 1971, trat nach und nach eine allgemeine Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums ein, die den Konjunkturpolitikern (nicht nur) der Schweiz durchaus erwünscht war und die durch die etwa 7%ige Aufwertung des Schweizer Franken vom 9.5.1971²⁾ bewußt gefördert wurde³⁾. Doch weder diese Aufwertung, "noch die im August 1971 ausgelöste Dollarabwertung, noch das monatelange Floaten der Deutschen Mark wie auch anderer wichtiger Währungen, noch schließlich das im Dezember 1971 provisorisch zustandekomme Realignment der wichtigsten Währungen"⁴⁾ haben verhindern können, daß ab Anfang 1972 die schweizerische Konjunktur und insbesondere der schweizerische Außenhandel wieder zunehmende Tendenzen zeigten.⁵⁾

Bis zum Ende des Jahres 1972 war deutlich geworden daß die bisherigen konjunkturpolitischen Bemühungen der Schweiz nicht ausreichten, sodaß angesichts einer

Rekord-Teuerungsrate im Oktober 1972 von 7,3% eine Reihe neuer Maßnahmen zur "Konjunkturdämpfung und Teuerungskämpfung" konzipiert und der B.V. vorgelegt wurde⁶⁾, wobei der Schwerpunkt mehr bei der Abwehr der Inflation lag, denn sie hatte sich inzwischen zur gefährlichsten wirtschaftlichen 'Krankheit' mit weltweiter Verbreitung und oft geradezu 'unheilbar' scheinenden Ausmaßen

-
- (1) Bosshardt, A.: Aussenhandel und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz, in: Aussenwirtschaft, 26. Jg. (1971), S. 15
 - (2) B.R.B. vom 9.5.1971 über die Festsetzung der Goldparität des Frankens (A.S. 1971, 465)
 - (3) Zu den währungspolitischen Krisen dieser Zeit und den Gegenmaßnahmen der Schweiz vgl. Lademann, J.R.: Währungspolitische Chronik, in: Aussenwirtschaft, 27. Jg. (1972), S. 129-150
 - (4) Bosshardt, A.: Aussenhandel und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz, in: Aussenwirtschaft, 27. Jg. (1972), S. 276
 - (5) Vgl. ebd. S. 275 f., insbes. die Tabelle 1 S. 276
 - (6) Vgl. die Botschaft des B.R. über zusätzliche Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur (B.Bl. II, 1972, S. 1541) und die dort aufgeführten Entwürfe für dringliche Bundesbeschlüsse.

entwickelt. Im Rahmen dieser Maßnahmen erhielt der Bund vor allem die generelle Ermächtigung, Preise, Löhne und Gewinne zu überwachen.¹⁾ Der gleichzeitig in die Diskussion eingebrachte Vorschlag eines neuen "Konjunkturartikels" für die Verfassung²⁾ erhielt im ersten Anlauf (Volksabstimmung am 2.3.1975) nicht die erforderliche Mehrheit, wird aber zur Zeit immer noch weiter verfolgt³⁾.

Das Jahr 1973 stand in seiner ersten Hälfte immer noch im Zeichen einer sich verstärkenden Weltkonjunktur, während in seiner zweiten Hälfte konjunkturelle Abschwächungstendenzen sichtbar wurden, die primär durch den erneuten Nahostkrieg ausgelöst wurden und sich dann durch das Ölembargo der arabischen Förderländer zu der internationalen Erdölkrise verdichteten. Daneben spielten auch die währungspolitischen Turbulenzen dieses Jahres eine negative Rolle, denn in diesem Jahr brach das System von Bretton-Woods endgültig zusammen, indem viele Länder, einzeln (wie die Schweiz) oder gruppenweise (wie die EWG) zu floatenden Wechselkursen übergingen⁴⁾.

Wie vielen Ländern brachte dieses Jahr auch der Schweiz verstärkt das neue Phänomen der 'Stagflation', d.h. stark verringertes Wirtschaftswachstum bei hohen Inflationsraten.⁵⁾ Die Lösung dieser Probleme ist seither die aktuelle Aufgabe der Wirtschaftspolitik.

-
- (1) Vgl. B.B. betr. Überwachung der Preise, Löhne und Gewinne vom 20.12.1972 (A.S. 1972, 3059) und die VO dazu vom 10.1.1973 (A.S. 1973, 80); diese zunächst auf drei Jahre begrenzte Ermächtigung wurde inzwischen bis 1978 verlängert (lt. Meldung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 5.12.1975, Nr. 282, S. 14)
 - (2) Vgl. EVD (Hrsg.): Ziele, Mittel und Träger der Konjunkturpolitik. Grundlegung und Vorschlag eines neuen Verfassungsartikels für Massnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft, Bern 1972
 - (3) Vgl. Bericht in der Süddeutschen Zeitung v. 20.5.1976, Nr. 116, S. 30
 - (4) Vgl. Bosshardt, A.: Aussenhandel der Schweiz, in: Aussenwirtschaft, 29. Jg. (1974), S. 347 f.
 - (5) Vgl. z.B. die Neue Zürcher Zeitung vom 14.2.1974, Nr. 74. Mit den Ursachen der weltweiten Inflation und der Stellung der Schweiz in dieser Entwicklung befassen sich ausführlicher Jöhr, W.A. und Kühne, K.: Die Weltinflation und die Schweiz, in: Aussenwirtschaft, 29. Jg. (1974), S. 412 - 446 mit einem Nachtrag von Ende November 1974, ebd., S. 447 - 449

b. Handelspolitische Entwicklung

"In einem Lande, welches gleich dem unsrigen beinahe ein Drittel seines Sozialproduktes durch Verkäufe von Waren und Leistungen ans Ausland verdient, erfordert die Pflege der wirtschaftlichen Umweltsbeziehungen besondere Aufmerksamkeit und Sorgfalt. Als ausfuhrabhängiger Kleinstaat ohne naturgegebene Reichtümer und Standortsvorteile ist die Schweiz an einem freien weltweiten Gütertausch und einer optimalen internationalen Arbeitsteilung besonders interessiert." 1)

Diese neuen und doch so alten Erkenntnisse des Bundesrates Schaffner kennzeichnen recht deutlich die handelspolitische Generallinie der Schweiz in der Nachkriegszeit, als diese wiederum, wie 100 Jahre früher²⁾, als Vorkämpferin einer liberalen Wirtschaftsordnung auftrat und an einer "zeitgemäßen Neukonzipierung altbewährter liberaler Grundsätze"³⁾ (im Sinne des "Ordo-Liberalismus"⁴⁾) auch im Bereich der praktischen Wirtschaftspolitik zu arbeiten begann. Diese Politik war jedoch diesmal⁵⁾ etwas mehr realitätsbezogen; denn trotz einer anfangs noch pessimistischen Grundeinschätzung der wirtschaftlichen Lage hatten die Regierung und offenbar auch viele andere Eidgenossen sehr schnell erkannt, welche geradezu einmaligen ökonomischen Chancen sich ihnen boten durch die katastrophalen Kriegsverwüstungen rings um die unversehrt gebliebene Schweiz mit ihrer weitgehend intakten Industrie. Schon in den Jahren 1945/46 ergriff daher die Schweiz die Initiative und begann mit dem Abschluß einer ganzen Reihe von bilateralen Zahlungsabkommen⁶⁾ den Wiederaufbau ihrer früheren Beziehungen zu Bezugsquellen und Absatz-

(1) Schaffner, H.: Konstanten der schweizerischen Wirtschaftspolitik, in: Arbeitgeberpolitik..., a.a.O., S. 84

(2) Vgl. o.S. 18

(3) Schaffner, H.: a.a.O., S. 79

(4) Vgl. ebd. S. 80

(5) Im Vergleich zur 'klassischen' liberalen Periode, o.S. 20

(6) Die wichtigsten wurden abgeschlossen mit Belgien am 25.7.1945 (A.S. 61.549), Frankreich am 16.11.1945 (A.S. 61.1083), Italien am 10.8.1945 (A.S. 61.648), Niederlande am 24.10.1945 (A.S. 61.921) sowie Norwegen am 12.3.1946 (A.S. 62.337) und der Tschechoslowakei (A.S. 61.737).

märkten. Im Rahmen dieser Abkommen stellte die Schweiz den vom Kriege meist **stark** geschädigten und daher ökonomisch noch sehr schwachen Partnerländern bestimmte Franken-Kredite zur Verfügung, deren Gegenwert sie (in der Währung des jeweiligen Landes) zur Bezahlung schweizerischer Warenlieferungen annahm. Mit einem Volumen von insgesamt etwa 800 Mio.sfr. gelang es der Schweiz auf diese Weise, nicht nur die eigene Wirtschaft wieder anzukurbeln, sondern auch den (west-)europäischen Ländern erste wirtschaftliche Impulse zu vermitteln¹⁾.

Die Crux dieser ersten handelspolitischen Phase nach dem Zweiten Weltkrieg lag jedoch in der strengen Bilateralität dieser Beziehungen.²⁾ Denn obwohl die schweizerischen Importe ab 1947 stark zunahmen, konnten sie doch nicht alle Exporte der Schweiz in voller Gegenseitigkeit abdecken, und da die wenigsten Länder zu dem vereinbarten Spitzenausgleich in Gold fähig waren, mußte eine flexiblere, multilaterale Lösung auf zumindest europäischer Ebene gefunden werden³⁾.

Nach mehreren mißlungenen Versuchen brachte schließlich der berühmte 'Marshall-Plan' diese dringend nötige neue Konzeption: Wenige Wochen nach der im wahrsten Sinne des Wortes 'epochemachenden' Rede des Generals Marshall⁴⁾ begann in Paris die entscheidende Wirtschaftskonferenz von 16 europäischen Staaten, die am 16.4.1948 zur Gründung

(1) Die o.g. erste konjunkturelle Aufschwungphase dürfte in erheblichem Umfange durch diese Aktionen mit bewirkt worden sein (vgl. o.S.272)

(2) Zu dieser Problematik aus schweizerischer Sicht vgl. Küng, E.: Bilateralismus und schweizerische Handelspolitik, Zürich 1953

(3) Vgl. Homberger, H.: Die Wandlungen in den aussenwirtschaftlichen Beziehungen, in: Arbeitgeberpolitik..., a.a.O., S.103 - 127, hier S. 105 f.; passim

(4) In dieser Rede, am 5. Juni 1947 in der Harvard-Universität gehalten, entwickelte Marshall weniger einen genauen Plan als die grundlegende Konzeption, "daß die USA ihre begonnene Hilfsaktion für Europa nicht weiterführen könnten, wenn die europäischen Länder sich nicht aufraffen und unter gegenseitiger Unterstützung zur Selbsthilfe schreiten würden, um so mit vereinten Kräften und mit amerikanischer Unterstützung ihre wirtschaftliche Gesundung herbeizuführen." Homberger, H.: a.a.O., S.106

der "Organisation Européenne de Cooperation Economique" (=OECE) führte, die neben der Erarbeitung der Grundlagen für eine sinnvolle Verteilung der US-Hilfen (in Höhe von insgesamt ca. 13 Mrd. Dollar!) auch eine Neuordnung des europäischen Handels- und Zahlungssystems anstrebte.

Vor allem der unflexible Bilateralismus in den Handelsbeziehungen hatte sich bisher als störend erwiesen, daher wurde im Sommer 1950 mit amerikanischer Kapitalhilfe die Europäische Zahlungs-Union (EZU) für die Mitglieder der OECE (einschließlich der Bundesrepublik Deutschland) gegründet. Als technisches Hilfsmittel wurde die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel eingerichtet, über die nun sämtliche bilateralen Handelsaldi verrechnet wurden, sodaß für jedes Land nur eine Forderung bzw. ein Guthaben bestehen blieb.¹⁾

Die Schweiz wurde Mitglied der OECE²⁾ und der EZU³⁾, nahm daher auch an der stufenweisen Liberalisierung des Handels unter den Mitgliedsstaaten der OECE teil⁴⁾ und konnte über die EZU den von ihr als potentielltem Gläubigerland von allen Seiten erwarteten und letztlich auch für die Entwicklung ihrer eigenen Wirtschaft notwendigen Kapital-export in gesicherten Bahnen abwickeln.

Diese zweite, multilaterale handelspolitische Phase stand also eindeutig im Zeichen der OECE (vor dem Hintergrund der gewaltigen US-Finanzhilfen), und dem Wirken dieser Institution ist zum größten Teil die positive Wirtschafts- und vor allem Handelsentwicklung der 1950er Jahre zuzuschreiben⁵⁾, wobei man die Schweiz "fast immer in der vor-

(1) Die EZU wurde dann 1959 durch die allgemeine Wiederherstellung der Währungskonvertibilität überflüssig und daher aufgelöst.

(2) Vgl. A.S. 1949, 25 f.

(3) Am 19.9.1950, rückwirkend auf den 1.7.1950 (A.S. 1950, 1237)

(4) Anfangs waren 60%, dann 75% des gesamten Handels mit den anderen Mitgliedern zu liberalisieren, schließlich war der Maßstab 90% der Einfuhren von 1948; vgl. Homberger, H.: a.a.O., S. 108

(5) Vgl. o. S. 273

dersten Reihe des Ringens um die Rückkehr zur Freiheit des Aussenhandels und nicht selten als deren Schrittmacher"¹⁾ sah.

Während im Bereich von Westeuropa diese positiven Entwicklungen eingesetzt hatten, waren auch in weltweitem Rahmen einige bedeutsame handelspolitische Bewegungen entstanden, die nicht zuletzt in der Schweiz von ihren grundsätzlich auf weltweiten Aktionsradius eingestellten Exporteuren mit großer Aufmerksamkeit verfolgt wurden. Auf Beschluß des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen war in den Jahren 1947/48 die Welthandelskonferenz in Havanna zusammengetreten, deren Konvention vom 24.3.48, die sogen. "Havanna-Charta"²⁾, eine so widerspruchsvolle (welt-)wirtschaftspolitische Konzeption enthielt³⁾, daß sie der Schweiz überhaupt nicht und schließlich auch dem Haupturheberland, den USA, nicht mehr annehmbar erschien, sodaß sie nie irgendwelche Rechtskraft erlangte. Nur ein (allerdings sehr wichtiges) Teilstück, das Kapitel IV, das sich mit der Handelspolitik befasste, wurde als Reglement für den Welthandel verselbständigt und erhielt als "General Agreement on Tariffs and Trade "(=GATT)⁴⁾ große weltweite Bedeutung.

Für die Schweiz war ein Beitritt zu dieser Konvention aus drei Gründen zunächst nicht möglich:

(1) Als kapitalstarkes Land mit ausgeglichener Zahlungsbilanz wäre sie zur völligen Liberalisierung ihres

(1) Schaffner, H.: a.a.O., S. 85

(2) Vgl. United Nations Conference on Trade and Employment, Havana, Nov. 21 st 1947 to March 24 th 1948. Final Act and the Havana Charter for an International Trade Organization, with related Documents, London 1948

(3) Insbesondere räumte sie devisenschwachen Ländern alle möglichen interventionistischen, selbst diskriminatorischen Wirtschaftslenkungsmöglichkeiten ein, während die devisenstarken Länder (wie z.B. die Schweiz) eigentlich nur verpflichtet waren, ohne Gegenwehr stillzuhalten; vgl. Homberger, H.: a.a.O., S. 110 und Predöhl, A.: Außenwirtschaft, Weltwirtschaft, Handelspolitik und Währungspolitik, Göttingen 1949, der eine kurzgefasste Charakterisierung der Charta aus damaliger Sicht erstellte.

(4) Es war schon im Herbst 1947 vorläufig in Funktion gesetzt worden, später dann als endgültige Regelung; vgl. Homberger, H.: a.a.O., S. 111; zum Wortlaut des GATT vgl. A.S. 1959, 1745

Außenhandels verpflichtet gewesen, während die Länder mit unausgeglichener Zahlungsbilanz alle Arten von Einfuhrrestriktionen anwenden durften."Die Schweiz hätte also weder zum Schutze ihrer Landwirtschaft noch zur allgemeinen handelspolitischen Verteidigung vom Mittel der quantitativen Einfuhrbeschränkung Gebrauch machen dürfen", d.h. sie wäre bei einem Beitritt "zur handelspolitischen Ohnmacht verurteilt" gewesen.¹⁾

- (2) Mitglieder des GATT mußten gleichzeitig dem "Internationalen Währungsfonds" (IWF)²⁾ beitreten, was die Schweiz generell ablehnte, um in ihrer Währungspolitik autonom bleiben zu können.
- (3) Da der Beitritt zum GATT durch Zollverhandlungen vorbereitet und durch deren Abschluß faktisch vollzogen wurde, die Schweiz aber hier immer noch mit dem Zolltarif von 1921 operierte, wären die Konditionen ihrer Mitgliedschaft vermutlich nicht sehr günstig ausgefallen.³⁾

Dennoch blieb eine GATT-Mitgliedschaft unter annehmbaren Bedingungen ständiges und mit großer Zähigkeit verfolgtes Ziel der Schweiz:

Zunächst wurde das im eigenen Befugnisbereich liegende Hindernis des Zolltarifs beseitigt, indem von 1953-1957 eine vom Bundesrat berufene Expertenkommission einen völlig neuen Zolltarif nach GATT-üblichen Normen entwarf, den der B.R. am 1.11.1957 genehmigte⁴⁾. Nun konnte die Schweiz ihren GATT-Beitritt unter Vorbehalten bezüglich der Handelspolitik und des IWF anmelden und (von Mai bis November 1958) Zolltarifverhandlungen im Rahmen des GATT

(1) Homberger, H.: a.a.O., S. 111; vgl. im übrigen den Wortlaut des GATT, a.a.O.

(2) Vgl. Artikel XV, Abs. 6 GATT; zum IWF und seinen Funktionen vgl. Halm, N.G.: Artikel "Internationaler Währungsfonds", in: HdSW, a.a.O., Bd. V (1956), S. 317-320

(3) Dennoch war es gelungen, auf dieser Basis mit der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion am 12.2.1949 (A.S. 1949, 381), mit Italien am 14.7.1950 (A.S. 1950, 874), und mit der Bundesrepublik Deutschland am 20.12.1951 (A.S. 1952, 363) drei wichtige und günstige Handelsverträge abzuschließen.

(4) Vgl. dazu die ausführlichen Darlegungen in der Botschaft des B.R. zur Zolltarifrevision und zu den dazugehörigen internationalen Vereinbarungen vom 20.3.1959 (B.Bl. I, 1959, S. 625, hier S. 641-645)

führen, die auch erfolgreich abgeschlossen wurden¹⁾. Dies ermöglichte die formale, allerdings nur provisorische Aufnahme der Schweiz am 22.11.1958 durch die Plenarversammlung des GATT unter folgenden Vorbehalten²⁾:

- (1) In währungspolitischer Hinsicht wurde die Schweiz von der Bedingung der Mitgliedschaft im IWF bzw. von einer Ersatzlösung in Form von besonderen Währungsabkommen mit den anderen GATT-Mitgliedern befreit. Dafür mußte sie sich
- (2) verpflichten, ihre bisherige (gemäßigte) Währungspolitik fortzuführen und keine gegen GATT-Mitglieder gerichtete devisenpolitische Maßnahme zu ergreifen.
- (3) In handelspolitischer Hinsicht erhielt die Schweiz die ausdrückliche Sondererlaubnis, quantitative Einfuhrbeschränkungen insoweit beizubehalten, als sie vor allem durch ihre bestehende Agrargesetzgebung (das LG, das Alkohol- und das Getreidegesetz) eingeführt worden sind. Die Schweiz mußte nur die Verpflichtung übernehmen, diese Handelsbeschränkungen nicht in diskriminatorischer Weise gegen einzelne GATT-Länder anzuwenden.

Damit waren die o.g. Hindernisse ausgeräumt, der neue Zolltarif wurde zum 1.1.1960 in Kraft gesetzt³⁾ und nachdem sich die Schweiz keine Verstöße gegen die eingegangenen Verpflichtungen zuschulden kommen ließ, wurde sie am 1.4.1966 als Vollmitglied in das GATT aufgenommen⁴⁾. Dadurch konnte sie nun vollberechtigt an der bis Juni 1967 dauernden internationalen Zoll- und Handelskonferenz, der sogen. "Kennedy-Runde", teilnehmen und ihre Interessen wirk-

-
- (1) Vgl. Botschaft des B.R. vom 20.3.1959, a.a.O., S. 652 ff. sowie den B.B. vom 10.6.1959 (A.S. 1959, 1740)
 - (2) Vgl. die Deklaration über den provisorischen Beitritt der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 22.11.1958 (A.S. 1959, 1741)
 - (3) Vgl. das B.G. über den schweizerischen Zolltarif vom 19.6.1959 (A.S. 1959, 1343); dies ist der erste Zolltarif der Schweiz, der ohne massive Gegenaktionen zustande kam!
 - (4) Vgl. den B.B. vom 1.4.1966 sowie das Protokoll dazu vom gleichen Tage (A.S. 1966, 963 und 964)

sam vertreten¹⁾, wobei sich deutlich zeigte, daß die Schweiz zwar geografisch einen Kleinstaat, ökonomisch aber eine bedeutsame, zumindest mittelgroße Macht darstellt²⁾.

Dieses Gewicht galt es nun auch noch in einem anderen Bereich in die Waagschale zu werfen, nämlich bei den schon sehr früh begonnenen, dann jedoch ins Stocken geratenen (west-)europäischen Integrationsbemühungen³⁾, die inzwischen wichtige Fortschritte erzielt hatten: Nach den vorbereitenden Konferenzen von Messina (Juni 1955) und Venedig (Mai 1956) war am 25.3.1957 von den sechs Montanunions-Ländern⁴⁾ in Rom der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) unterzeichnet worden⁵⁾. Da die darin konzipierte Zoll- und Wirtschaftsunion Westeuropa in zwei feindliche handelspolitische Lager zu spalten drohte, versuchte die OECE 1957, mit dem Gegenvorschlag einer umfassenden (west-)europäischen Freihandelszone eine einheitliche handelspolitische Entwicklung zu retten. Die fast zwei Jahre andauernden Verhandlungen wurden jedoch im November 1958 durch ein Veto der französischen Regierung abrupt zum Scheitern gebracht, sodaß mit der zum 1.1.1959 in Kraft tretenden ersten Zollabbaustufe⁶⁾

(1) Die Schweiz war zusammen mit den USA, der EWG, Großbritannien und der vereint auftretenden skandinavischen Ländergruppe Mitglied des "Steering Committee" (der engere Verhandlungsausschuss), vgl. die Schlußakte vom 30.6.1967 (A.S. 1967, 1719)

(2) Vgl. auch Schaffner, H.: a.a.O., S. 87 f.

(3) Schon 1951 hatten Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien und Benelux die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl gegründet, die sogen. "Montanunion"; in Fortsetzung dieser Linie wurde die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) konzipiert, die jedoch 1954 von der französischen Nationalversammlung zum Scheitern gebracht wurde.

(4) Großbritannien war zwar auch zu den vorbereitenden Verhandlungen eingeladen worden, es zog sich jedoch bald zurück und 'verpaßte' den Anschluß; vgl. Homberger, H.: a.a.O., S. 124

(5) Vgl. die umfassende Veröffentlichung des gesamten Vertragswerkes im Deutschen Bundesgesetzblatt (BGBl. II, 1957, S. 755 ff.)

(6) Die Römischen Verträge waren am 1.1.1958 in Kraft getreten (vgl. die deutsche Bekanntmachung vom 27.12.57, BGBl. II, 1958, S. 1), daher wurde die erste Phase gem. Art. 14 des EWG-Vertrages am 1.1.1959 wirksam (vgl. EWG-Vertrag, BGBl. II, 1957, S. 780)

innerhalb der EWG die erste Trennungslinie gezogen wurde¹⁾

Im Gegenzug gründeten nun die wichtigsten übrigen OECE - Mitglieder²⁾, darunter die Schweiz, Ende 1959 in Stockholm die "European Free Trade Association" (=EFTA), die als "rein wirtschaftlicher Verband, unter Wahrung der Souveränität ihrer Mitglieder, im besonderen ihrer Zollautonomie, ohne politische Zielsetzung und ohne Bevormundung ihrer Teilnehmer durch supranationale Organe"³⁾ am 1.7.1960 ihre Tätigkeit aufnahm. Sie konnte bis Ende 1966 den vollständigen Abbau der industriellen Schutzzölle in ihrem Bereich durchsetzen, also eineinhalb Jahre früher als die EWG.

Dennoch war man allgemein, vor allem aber in Großbritannien, mit dem in der EFTA Erreichten bzw. Erreichbaren offensichtlich nicht ganz zufrieden. Schon bald nach der Gründung der EFTA wurden die ersten Einzel-Vorstöße zur Erreichung von Arrangements mit der EWG unternommen, wobei sich im Laufe der 1960er Jahre vor allem Großbritannien (erster Versuch schon 1961) sehr bemühte, aber am Widerstand Frankreichs zunächst (1963) scheiterte⁵⁾. Auch die Schweiz hat am 15.12.1961 in einem Schreiben an den Ministerrat der EWG entsprechende Verhandlungen vorgeschlagen, zusammen mit den anderen 'Neutralen' Schweden und

- (1) Die OECE, bisher sehr erfolgreich bei der Handelsliberalisierung in Europa, überlebte dieses Debakel nicht lange; am 30.9.1961 wurde sie von der OECD (=Organization for Economic Cooperation and Development) abgelöst, die sich aus der praktischen inner-europäischen Handelspolitik weitgehend zurückzog und mehr akademischen Aufgaben zuwandte; vgl. Bosshardt, A.: Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik, in: Aussenwirtschaft, 17. Jg. (1962), S. 140 f.
- (2) Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Schweden, Schweiz, Österreich und Portugal
- (3) Homberger, H.: a.a.O., S. 123; vgl. im übrigen die Übereinkunft vom 4.1.1960 zur Errichtung der EFTA (A.S. 1960, 590)
- (4) Demgegenüber waren die Agrarzölle in der EFTA ausgeklammert worden, sodaß hier nicht die für die EWG so typischen agrarpolitischen Querelen drohten.
- (5) Zuvor hatte man auf der Ministerkonferenz der EFTA-Länder am 31.7.1961 in London die generelle Verhandlungsbereitschaft erklärt, zugleich aber vereinbart, den Abschluß von Verträgen einzelner EFTA-Länder mit der EWG "von der Erreichung befriedigender Lösungen für alle EFTA-Staaten abhängig zu machen"; vgl. Bachmann, H.: Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik, in: Aussenwirtschaft, 17. Jg. (1962), S. 126

Österreich.

Die diese Vorgänge begleitende innerschweizerische Diskussion war, der Bedeutung des Anlasses entsprechend, sehr rege. Nicht selten war dabei die Stellung der schweizerischen Landwirtschaft Gegenstand der Betrachtungen, deren wirtschaftspolitische Stellung unter Umständen beeinträchtigt zu werden drohte. Den Tenor der meisten Ausführungen zu diesem Punkt geben folgende Äußerungen wieder, die Bundesrat von Moos am 28.5.1961 in einer Rede in St.Gallen machte:

"Wir dürfen unsere Landwirtschaft auf keinen Fall einer Verständigung opfern. Sie ist ein Merkmal unserer Eigenart, staatspolitisch ein wesentliches Element des Gleichgewichtes im Schweizervolk, und sie ist dazu für die Wahrung unserer Selbständigkeit in Notzeiten unerlässlich. Auf der andern Seite müssen wir uns Rechenschaft geben, dass es ausserordentlich schwer sein wird, wieder eine praktisch totale Ausklammerung der Landwirtschaft durchzusetzen, wie dies bei unserer Assoziation mit dem GATT und bei der OECE und der EFTA gelungen ist." 1)

Die Verhandlungen zwischen den EFTA-Ländern und der EWG zogen sich über ein Jahrzehnt hin, bis schließlich am 22.1.1972 in Brüssel feierlich der Beitritt Grossbritanniens, Dänemarks, Irlands und Norwegens zur EWG unterzeichnet wurde²⁾. Die nicht voll-beitrittswilligen Länder der Rest-EFTA (Schweiz, Schweden, Österreich, Portugal und Island) schlossen dann am 22.7.1972 ihre Freihandelsabkommen mit der EWG ab³⁾. Diese Freihandelsabkommen stellen bilaterale (nicht die eigentlich angestrebten multilateralen) Vereinbarungen zwischen der EWG und den einzelnen Ländern dar, in denen über die handelspolitischen Fragen von Bedeutung jeweils mehr oder weniger befriedigende Kompromisse geschlossen wurden⁴⁾. Für die Schweiz

-
- (1) Zitiert nach Binswanger, H.C.: Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik, in: Aussenwirtschaft, 16. Jg. (1961), S. 109
 - (2) Der Beitritt Norwegens wurde dann allerdings in der anschließenden Volksabstimmung im Lande abgelehnt.
 - (3) Vgl. Mayrzedt, H.: Die Freihandelsabkommen der erweiterten EWG mit den Rest-EFTA-Staaten, in: Aussenwirtschaft, 27. Jg. (1972), S. 258 f.; dazu das schweizerische Abkommen selbst (A.S. 1972, 3115 und 3293)
 - (4) Die spezifisch schweizerischen Einzelheiten hat der Bundesrat in seiner Botschaft betreffend die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften (vom 16.8.1972) ausführlich dargestellt (vgl. B.Bl. II, 1972, S. 653)

war dieses Abkommen "eines der wichtigsten und zugleich markantesten Ereignisse...der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik nicht nur der letzten Jahre, sondern der letzten Jahrzehnte"; wie es Bosshardt noch im selben Jahr ausdrückte.¹⁾

Aber so wichtig diese Neuregelung auch gesamtwirtschaftlich und vor allem für die Industrie der Schweiz war, im Bereich der innerhalb der EG bekanntlich besonders problematischen Agrarpolitik war es den schweizerischen Unterhändlern erneut gelungen, mit Ausnahme ganz weniger und relativ unwichtiger Konzessionen, zu erreichen, "dass das Abkommen die Grundlagen und die Instrumente der schweizerischen Agrarpolitik und damit auch unsere Preis- und Einkommenspolitik nicht berührt.

Im übrigen war die Schweiz seither ständig bemüht, die EFTA auch ohne Großbritannien funktionsfähig zu erhalten und nach einer gründlichen Standortbeurteilung auch eine Neuformulierung ihrer Rolle und Zielsetzung zu erarbeiten, wobei sie recht umfangreiche und präzise Vorstellungen entwickelte; dabei ging es jedoch in keinem Falle um agrarpolitische Probleme spezieller Art, sondern mehr um generelle Fragen, wie die Abstimmung der Haltung bezüglich weltwirtschaftlicher Fragen und den Abbau weiterer (nicht tariflicher) Handelshindernisse in der Rest-EFTA sowie um die Koordination und um Konsultationen zwischen Rest-EFTA und EG.³⁾

Es bleibt also festzuhalten, daß sich durch das Arrangement mit den EG weder in der Zielsetzung noch in der 'Instrumentierung' der schweizerischen Agrarpolitik wichtige Änderungen ergaben; auch heute noch betreibt die Schweiz ihre eigenständige Agrarpolitik.

(1) Bosshardt, A.: Der Brückenschlag zwischen EWG und EFTA, in: Aussenwirtschaft, 27. Jg. (1972), S. 264

(2) Popp, W. und Herrmann, U.: Die schweizerische Landwirtschaft und die EWG, in: Aussenwirtschaft, 27. Jg. (1972), S. 352. Die wichtigsten Bestimmungen für die Landwirtschaft sind hier ebenfalls zusammengestellt, vgl. ebd. S. 353 - 355

(3) Mayrzedt, H.: Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik in: Aussenwirtschaft, 29. Jg. (1974), S. 147 ff.

II. Das agrarpolitische Ziel-Mittel-System nach dem Landwirtschaftsgesetz von 1951

1. Das Zielsystem

a. Die übergeordneten Hauptziele

Der Text des Landwirtschaftsgesetzes 1951 beginnt mit einer unüblichen gesetzgeberischen Besonderheit, die sonst nur noch das Schweizerische Zivilgesetzbuch aufweist, nämlich mit einem erweiterten sogen. "Ingress" und einer Einleitung. Ersterer lautet wie folgt:

"Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 31 bis, 32, 32 bis, 34 ter sowie 23 bis, 64 und 64 bis der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. Januar 1951 *),

in der Absicht, einen gesunden Bauernstand und im Dienste der Landesversorgung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten und sie unter Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft zu fördern, beschliesst:"¹⁾

Darauf folgt die Einleitung mit vier Artikeln, in denen "die Bestimmungen zusammengefasst werden, die ganz allgemein für das Gesetz gelten und deren Bedeutung insofern über diejenige aller nachfolgenden Titel hinausgeht"²⁾.

Der letzte Absatz des Ingresses stellt nach Ansicht des B.R. "eine Zielsetzung, ein gesetzgeberisches Programm", dar³⁾; dieser Anspruch erscheint aber angesichts der gedrängten Kürze und der Unklarheit der verwendeten Begriffe stark überzogen, denn ein Programm erfordert wesentlich konkretere und klarere Aussagen. Hier handelt es sich eher um eine bloße Aufzählung folgender übergeordneter agrarpolitischer Hauptziele:

- (1) Erhaltung eines gesunden Bauernstandes;
- (2) Erhaltung und Förderung einer leistungsfähigen Landwirtschaft;

(*) B.Bl. II, 1951, S. 133

(1) B.Bl. III, 1951, S. 129

(2) Soweit die Erläuterungen des B.R. in seiner Botschaft vom 19.1.1951, a.a.O., S. 148; Art. 1 ermächtigt den B.R. den Geltungsbereich des Gesetzes zu bestimmen; Art. 2 fordert die besondere Berücksichtigung der Berggebiete bei allen Maßnahmen; Art. 3 installiert eine ständige (15-köpfige) beratende Kommission, in der alle wichtigen Wirtschaftsbereiche inkl. Konsumenten vertreten sein sollen und Art. 4 fordert bei entsprechendem Bedürfnis die Einberufung von zusätzlichen, beratenden Fachausschüssen.

(3) Ebd., S. 147

- (3) Sicherung der Landesversorgung;
- (4) Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft(als Bedingung oder Nebenziel).
- (5) Aus Art.2 ist darüber hinaus noch ein weiteres Ziel bzw. ein ständig zu beachtender Grundsatz zu entnehmen: Die besondere Berücksichtigung der schwierigen Produktions- und Lebensbedingung in den Berggebieten bei der Durchführung aller agrarpolitischen Maßnahmen.

Diese teils sehr unpräzise formulierte, teils sogar widerspruchsvolle Reihe von Hauptzielen forderte dann auch bald mehr oder weniger scharfe Kritik aus den verschiedensten Lagern heraus. Es ist jedoch zu beachten, daß Gesetze grundsätzlich nicht der Ort für ausführliche Darlegungen von Absichten und Zielen sind, sondern in aller Regel primär der direkten und verbindlichen Anordnung von Maßnahmen dienen. Gerade deshalb wurde diese Form des erweiterten Ingresses gewählt (frühere Entwürfe hatten noch umfangreichere Zielformulierungen in Artikel 1 des Gesetzes plazierte), da der B.R. offenbar selbst Bedenken gegen allzu lange, rein deklamatorische Ausführungen im Gesetz selbst hatte.¹⁾ Dennoch müssen wir diese Zielformulierungen hier kurz interpretieren.

Die Ziele (1) und (2) sind auch schon in dem genannten Artikel 31^{bis} (Abs.3 lit b) der geänderten Verfassung enthalten²⁾. Schon 1937 hatte der B.R. in einer Botschaft zu diesen Begriffen erläuternd ausgeführt:

"Die beiden Ausdrücke 'Erhaltung eines gesunden Bauernstandes' und 'Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft' enthalten zum Teil den gleichen Gedanken, doch decken sie sich nicht vollständig, indem es sich beim ersten Ausdruck um die Landwirtschaft als Bevölkerungsgruppe und beim zweiten um die Landwirtschaft als Produktionszweig handelt. Wir halten es für notwendig, den 'gesunden Bauernstand' ausdrücklich zu nennen, da sich eine 'leistungsfähige Landwirtschaft' auch in Form des Grossbetriebes denken liesse, während bei uns aus sozialen und politischen Gründen gerade die Erhaltung möglichst zahl-

(1) Vgl. dazu die Ausführung des B.R. in seiner Botschaft vom 19.1.1951, a.a.O., S.147; im übrigen den in gedruckter Form verbreiteten Entwurf des LG vom 27.7.1948 (o.V., o.Jg.) als Beispiel.

(2) Vgl. o. S. 270

reicher, wirtschaftlich lebensfähiger kleinerer und mittlerer Bauernbetriebe von grosser Bedeutung ist." 1)

Darin und noch mehr in den Debatten der B.V. über den Landwirtschaftsgesetz-Entwurf im Frühjahr 1951 wurde deutlich, daß nicht wenige immer noch an eine zahlenmäßige Erhaltung der Landwirtschaft als Bevölkerungsgruppe dachten, die durch entsprechende Leistungsfähigkeit auch bei 'wirtschaftlicher Gesundheit' sein sollte²⁾. Allerdings wurden schon zu dieser Zeit auch skeptische Stimmen laut³⁾. Jedoch strebte man überwiegend noch ernsthaft eine absolute und sogar relative Erhaltung des landwirtschaftlichen Bevölkerungsteiles an.

Dies wurde in engem Zusammenhang mit Ziel (3) gesehen, denn der soeben überstandene 2. Weltkrieg hatte mit aller Deutlichkeit gezeigt, wie wichtig ein bestimmtes Eigenversorgungs-Potential in Krisenzeiten war, und nicht zuletzt die unbestreitbaren Erfolge des Anbauplanes Wahlen führten zur Formulierung dieser Zielkombination, die sogar primär im Dienste der Landesversorgung eine leistungsfähige Landwirtschaft auf der Basis eines 'gesunden' Bauernstandes anstrebt, d.h. die Sicherung der Landesversorgung kann durchaus als übergeordnetes Hauptziel dieser Zielreihe interpretiert werden.⁴⁾

Das Neben-Hauptziel bzw. die Bedingung (4) läßt sich aus

- (1) Botschaft des B.R. über eine Partialrevision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung vom 10.9.1937 (B.Bl. I, 1937, S.833, hier S.887)
- (2) Vgl. das Amtliche stenographische Bulletin der Bundesversammlung - Nationalrat - über die Frühjahrs-session 1951 (61.Jg., 1951), z.B. die Forderung von Nationalrat Herzog, die von ihm auf etwa 20% veranschlagte, tatsächlich schon auf 16,5% gesunkene Agrarquote möglichst zu erhöhen, jedenfalls aber zu erhalten und zu sichern (ebd.S.27); zur Statistik vgl. das Statistische Jahrbuch der Schweiz 1953, S.62 ff.
- (3) Vgl. z.B. die Ausführungen von Nationalrat Clavadetscher (ebd.S.13) und schon früher F.T. Wahlen: "Stadt und Land", Ustertagsrede vom 22.11.1947, abgedr. in: "Agrarpolitische Revue", 4.Jg. (1947/48), S.122
- (4) Diese Interpretation legt auch Senn seiner Untersuchung zugrunde, der sich im übrigen sehr ausführlich mit einem Teil dieser Ziele befasst, sodaß insoweit auch auf ihn verwiesen werden kann, zumal da eine allzu ausführliche Zielinterpretation nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist; vgl. Senn, E.: Die gegenwärtige schweizerische Agrarpolitik. Eine nationalökonomische Auseinandersetzung mit ihren Zielen und Mitteln, Diss. St.Gallen, Winterthur 1958, Erster Teil, S.3-121

Art. 31^{bis} Abs. 3, 1. Halbsatz der Bundesverfassung herleiten, der besondere sektorale Maßnahmen generell nur dann zuläßt, "wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt".¹⁾

Diese Bestimmung sollte wohl vor allem den Unmut anderer Wirtschaftskreise besänftigen, denn eine so starke Sonderbehandlung für einen Sektor, wie hier für die Landwirtschaft, zieht in aller Regel Einsprüche oder aber gleichartige Forderungen anderer Sektoren nach sich.

Schließlich stellt das Ziel Nr. (5) eine Ergänzung dieser Zielvorstellungen dar, deren Notwendigkeit schon im Laufe der letzten Jahrzehnte immer deutlicher geworden war.²⁾

Die bisherigen Ansätze regionalpolitischer Hilfen für die Bergbauern hatten überwiegend im Bereich der Strukturpolitik gelegen, so daß sie nicht zu dem hier behandelten Themenkreis gehörten.³⁾ Nun aber sollte das Bergbauernproblem auf allen Ebenen der Agrarpolitik ständig beachtet und vorrangig gelöst werden.

b. Die speziellen Einzelziele

Aus den vorgenannten Zielformulierungen läßt sich zwar die agrarpolitische Generallinie des LG deuten, aber über die speziellen Einzelziele, insbesondere für den Bereich der Markt- und Preispolitik, geben sie nicht allzu viel Aufschluß. Dazu müssen wir zunächst (wie normalerweise immer) auf die in dem langen Entstehungsprozeß des Gesetzes geäußerten ausführlicheren Zielvorstellungen zurückgreifen, insbesondere auf die 1938 fixierten "Zielpunkte der schweizerischen Agrarpolitik"⁴⁾, deren Ziffern 1 und 2 folgende markt- und preispolitisch relevanten Forderungen enthalten :⁵⁾

(1) Vgl. Franz, G. (Hrsg.): a.a.O., S. 595

(2) Schon 1936 hatte der S.B.V. eine umfassende Bestandsaufnahme der Bergbauernpolitik vorgenommen und die Situation in diesen Regionen dargestellt; vgl. S.B.S.: Massnahmen zur Bekämpfung der Notlage der Bergbauern, in: Mitteilungen Nr. 112, Brugg 1936

(3) Vgl. ebd., S. 97 - 130

(4) Vgl. o.S. 267

(5) B.Bl. I, 1951, S. 175 f.

- "1. Vermehrte Anpassung der Produktion an den Landesbedarf, unter Wahrung einer erhöhten Arbeitskapazität in der Landwirtschaft,
 - a. um sich den Schwierigkeiten der Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte nicht bis ins Unerträgliche auszusetzen;
 - b. um den Anforderungen an eine Landesversorgung im Kriegsfall ausreichend Rechnung zu tragen;
 - c. um den Bedürfnissen der schweizerischen Arbeitswirtschaft zu entsprechen.
2. Auskömmliche und möglichst stabile Preise für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse, um zu erreichen, dass
 - a. in rationell geführten und zu wirtschaftlich vernünftigen Preisen erworbenen Bauernbetrieben dem Bauer und seinen regelmässig im Betrieb mitarbeitenden erwachsenen Familienmitgliedern ausser einer üblichen der Sicherheit der Anlage Rechnung tragenden Verzinsung des in der Landwirtschaft angelegten Vermögens ein Arbeitsverdienst ermöglicht wird, der mindestens den Dienstbotenlöhnen entspricht (...);
 - b. die Schwankungen der Produktpreise, abgesehen von den Rückwirkungen von Gunst und Ungunst der Natur, dank einer geregelten Produktion und Einfuhr, sowie eines gut geleiteten Marktes auf das möglichste Mindestmass zurückgeführt und die aus den periodischen Preiseinbrüchen hervorgerufene Unsicherheit und Unzufriedenheit der Landwirte nach Möglichkeit vermieden werden."

Den Zielpunkt 2.a. präzisierter der S.B.V. in seinen Richtlinien von 1942¹⁾ dahingehend, daß er den bäuerlichen Betriebsleiter mit dem gelernten Industriearbeiter, die landwirtschaftlichen Dienstboten und die voll beschäftigten, erwachsenen Familienmitglieder mit dem ungelernten Industriearbeiter einkommensmäßig gleichgestellt wissen wollte²⁾, die Verzinsung des im landwirtschaftlichen Betrieb investierten Kapitals sollte mindestens dem von Landwirten zu bezahlenden Schuldzinssatz entsprechen. Diese Forderung ging dann in kaum veränderter Form in die Ausführungsbestimmungen zum LG ein³⁾.

Vor diesem Hintergrund sind die genannten Hauptziele des

(1) Vgl. o. S. 268

(2) Statistischer Maßstab dafür sollte die Einkommensstatistik der schweizerischen Unfallversicherung sein.

(3) Vgl. die Art. 47 und 48 der Verordnung des B.R. über wirtschaftliche Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes (Allgemeine Landwirtschafts-Verordnung) vom 21.12.1953 (A.S. 1953, 1129; künftig zitiert: LandVO)

LG zu sehen, und darauf gehen die in einzelnen Artikeln des LG fast versteckten Einzelziele der schweizerischen Agrarpolitik zurück. Für den hier behandelten Bereich der Markt- und Preispolitik sind dies die Artikel 29 und 30 LG. Sie lauten wie folgt:

"Art. 29

Die im Rahmen dieses Gesetzes vorgesehenen Massnahmen sind so anzuwenden, dass für die einheimischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse guter Qualität Preise erzielt werden können, die die mittleren Produktionskosten rationell geführter und zu normalen Bedingungen übernommener landwirtschaftlicher Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre decken.

Dabei ist auf die andern Wirtschaftszweige und auf die ökonomische Lage der übrigen Bevölkerungsschichten Rücksicht zu nehmen.

Art. 30

Die in den Artikeln 18 und 19 umschriebenen Zwecke sind vor allem durch angemessene Preisparität zwischen den einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Betriebszweigen anzustreben."

Die Verweisung auf die Artikel 18 und 19 LG führt zu weiteren, als Grundsatzbestimmungen verkleideten, Einzelziel-Formulierungen für den Bereich der Produktions- und Marktpolitik:

Artikel 18 will die wirtschaftlichen Bestimmungen des LG so angewandt wissen, "dass die landwirtschaftliche Produktion die Landesversorgung soweit als möglich gewährleistet, der Aufnahmefähigkeit des einheimischen Marktes entspricht und den Möglichkeiten der Ausfuhr genügt."

Artikel 19 erteilt dem B.R. die Befugnis, nach Anhörung aller Beteiligten "im Rahmen dieses Gesetzes die nötigen Massnahmen zu ergreifen:

- a. zur Erhaltung einer Ackerfläche, welche die Anpassung der Produktion an die Absatzmöglichkeiten erleichtert, eine vielseitige landwirtschaftliche Erzeugung erlaubt und es gestattet, in Zeiten drohender oder bereits eingetretener Störung der Zufuhr den Ackerbau innert nützlicher Frist auszudehnen;
- b. zur Anpassung der Tierbestände an die betriebs- und landeseigene Futtergrundlage, sofern die Absatzverhältnisse für vieh- und milchwirtschaftliche Erzeugnisse oder andere wirtschaftliche Gründe es zwingend verlangen."

Aus diesen Bestimmungen des LG ergeben sich, interpretiert in Verbindung mit den (genannten) genaueren Zielformulierungen aus der Vorbereitungszeit des Gesetzes, als spezielle Einzelziele der landwirtsch. Produktions-, Markt- und Preispolitik (die im Hinblick auf die o.g. Hauptziele wiederum als Mittel angesehen werden können):

- (1) Das Ziel paritätischer landwirtschaftlicher Einkommen (gemessen an den Durchschnittslöhnen vergleichbarer Industriearbeiter);
- (2) das Ziel einer bestimmten Mindestverzinsung des im landwirtschaftlichen Betrieb investierten Kapitals;
- (3) die Erhaltung einer bestimmten (Mindest-)Ackerbaufläche,¹⁾
 - (a) primär unter dem Aspekt der Sicherung der Landesversorgung (entsprechend dem Hauptziel (3)),
 - (b) zugleich, um eine allzu einseitige landwirtschaftliche Produktionsstruktur zu verhindern (insbes., um die Dominanz der Milchwirtschaft einzudämmen) und
 - (c) unter Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit der Agrar-Teilmärkte;
- (4) die Anpassung der Tierbestände an das inländische Futtermittelpotential, primär unter dem Aspekt der Anpassung der Erzeugung an die Nachfrage, insbesondere im Hinblick auf die o.g. lang andauernden Absatzprobleme für milchwirtschaftliche Produkte vor dem 2. Weltkrieg (also als Ergänzung zu Einzelziel Nr.3 zu sehen);
- (5) die schon in den 'Zielpunkten' von 1938 klar erhobene Forderung nach einer starken Markt-Lenkungspolitik, die weitgehende Regelungen der Produktion sowie des Aussenhandels umfassen kann und soll. Im LG wird dies nur in sehr vorsichtigen Formulierungen angedeutet, insbes. durch die Anweisung des Art.30, die vorgenannten Einzelziele (3) und (4) "vor allem durch angemessene Preisparität zwischen den einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Betriebszweigen anzustreben." Dies erfordert eindeutig eine potente Marktlenkungspolitik über den Preis.

- (1) Vgl. dazu die besonders ausführliche Begründung des B.R. in seiner Botschaft zum LG-Entwurf vom 19.1.1951 (B.Bl. I, 1951, S.133, hier S.179-182)

Zusammengenommen stellt diese Reihe von Einzelzielen (im Gegensatz zu den o.g. Hauptzielen) eine recht umfassende agrarpolitische Konzeption dar, wenigstens für den Bereich der Markt- und Preispolitik. Sie soll zunächst hypothetisch, mit dem Begriff der "gelenkten Agrarmarktwirtschaft" belegt werden. Im folgenden soll nun untersucht werden, welches Instrumentarium dieser Zielkonzeption im LG (und seinen Ausführungsbestimmungen) zugeordnet wurde.

2. Das Instrumentarium

a. Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren

Hier soll in gedrängter Form ein zusammenfassender Überblick über den strukturpolitischen Wirkungsbereich des LG gegeben werden, der nicht eigentlich zum Hauptuntersuchungsgebiet dieser Arbeit gehört, aber durch seinen Einfluß auf die einzelnen Produktionsfaktoren nicht außer Acht gelassen werden darf. Bei der hier verwendeten weiten Auslegung des Begriffes "Marktpolitik" ¹⁾ sind diese Maßnahmen als wichtige Rahmenbedingungen zu sehen; das LG umfaßt insoweit folgende Regelungen:

- (I) Im Bereich des ländlichen Bildungs- und Beratungswesens; d.h. zur Verbesserung des Produktionsfaktors Arbeit, setzt der Bund neben organisatorischen Regelungen und Normen hauptsächlich das Mittel der Finanzbeiträge ein. Damit fördert er
- (1) das landwirtschaftliche Schulwesen (Fortbildungsschulen, Berufsschulen, Spezialschulen) ²⁾;
 - (2) die praktische landwirtschaftliche Berufsausbildung einschließlich der zugehörigen Prüfungen (bäuerliche Berufslehre mit Lehrabschlußprüfung, Berufsprüfung, Meisterprüfung) ³⁾;
 - (3) das landwirtschaftliche Schulungs- und Beratungswesen (Kurse, Vorträge, landwirtschaftliche Zentralstellen sowie Beratungs- und Inspektionsdienste der Kantone; vgl. Art. 12 LG);

(1) Vgl. o. S. 4 f.

(2) Vgl. Art. 6 und 7 i.V.m. Art. 14 LG

(3) Vgl. Art. 5 und Art. 9-11 i.V.m. Art. 14 LG

- (4) schließlich auch landwirtschaftliche Studien- und Forschungsvorhaben (mit Stipendien; vgl. Art. 13 LG).

(II) Im Bereich des landwirtschaftlichen Versuchswesens, d.h. insbesondere zur Verbesserung der Produktionstechniken, betätigt sich der Bund wie folgt:¹⁾

- (1) Er unterhält in eigener Regie "in verschiedenen Landesgegenden Versuchs- und Untersuchungsanstalten, die mit den erforderlichen technischen und wissenschaftlichen Einrichtungen und den für ihre Tätigkeit unerlässlichen Gutsbetrieben auszustatten sind"²⁾.
- (2) Darüber hinaus kann er Forschungsaufträge an die Eidgenössische Technische Hochschule (Zürich) oder an andere Institute vergeben.
- (3) Außerdem kann der Bund Versuchsanstalten und Vorhaben der Kantone und der landwirtschaftlichen Organisationen unterstützen.

(III) Im Bereich des Pflanzenschutzes und der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe³⁾ hat der Bund vor allem zahlreiche Überwachungs- und Kontrollfunktionen wahrzunehmen (durch Einschaltung seiner Versuchs- und Untersuchungsanstalten); außerdem kann er teilweise erhebliche Bundesbeiträge leisten (bis 50%), insbesondere

- (1) zu den allgemeinen Kosten der Bekämpfung pflanzlicher Krankheiten und Schädlinge (Art. 63 LG);
- (2) für "die Verwendung besonders wirksamer Bekämpfungsmittel und die Anschaffung geeigneter Geräte und Maschinen"⁴⁾;
- (3) als Abfindungen für Schäden, die im Rahmen der durchgeführten Maßnahmen entstehen (z.B. bei notwendiger Vernichtung von kranken Pflanzenbeständen; vgl. Art. 67 LG);
- (4) als Beiträge zu den Aufwendungen der Kantone für Versicherungen gegen Hagel und sonstige Elementarschäden sowie für weitere wirksame Maßnahmen gegen Hagel- und Frostschäden (lt. Art. 69 LG).

(1) Vgl. Art. 16 und 17 LG

(2) Art. 16 Abs. 1 LG

(3) Vgl. dazu den 4. Teil des LG, die Art. 60-76

(4) Art. 66 Abs. 2 LG

Als ständige Finanzierungsquelle dieser Bundesbeiträge wird ein "Pflanzenschutzfonds" eingerichtet, der aus einer Importabgabe für alle die Pflanzen oder pflanzlichen Erzeugnisse gespeist wird, die aus Gründen des Pflanzenschutzes bei der Einfuhr kontrolliert werden. (Vgl. Art. 68 LG)

IV) Auf dem Gebiet der Bodenverbesserungen¹⁾ werden primär die Kantone tätig, während der Bund die Oberaufsicht wahrnimmt (gem. Art. 88 LG) und die von ihm genehmigten Vorhaben mit Beiträgen unterstützt (i. d. R. bis 40% der Erstellungskosten, in Ausnahmefällen, vor allem in Berggebieten, bis 50%; vgl. Art. 91 LG). Förderungswürdige Maßnahmen sind:

- (1) Grundsätzlich alle "Massnahmen oder Werke, die den Zweck haben, die Ertragsfähigkeit des Bodens zu erhalten oder zu steigern, seine Bewirtschaftung zu erleichtern oder ihn vor Verwüstungen oder Zerstörungen durch Naturereignisse zu schützen".²⁾
- (2) Dazu zählen auch Maßnahmen bezüglich des Siedlungswesens, "namentlich:
 - (a) die Erstellung von Siedlungen im Zusammenhang mit Güterzusammenlegungen, andern Bodenverbesserungen und Arrondierungen;
 - (b) die bessere Erschliessung von abgelegenen Land durch Erstellung zweckentsprechender Gebäude;
 - (c) die bauliche Sanierung abgelegener Siedlungen, wenn die Eigentümer dazu nicht imstande sind."³⁾
 - (d) Darüber hinaus wird sogar "die Erstellung von Wohnungen und landwirtschaftlichen Kleinsiedlungen für verheiratete Dienstboten und Tagelöhner" vom Beirat gefördert, "um der Landwirtschaft die Arbeitskräfte zu erhalten". (Art. 93 LG)
- (3) Speziell für die Berggebiete werden Beiträge geleistet zu den Kosten der Erstellung, des Umbaus oder der Sanierung von Ställen, anderen Alpgebäuden oder von Dorfsennereien. (Vgl. Art. 94 LG)
- (4) Schließlich leistet der Bund Besoldungsbeiträge (bis zu einem Drittel) an die Kantone für die mit der Durchführung dieser Maßnahmen betrauten Kulturingenieure (gem. Art. 95 LG).

(1) Vgl. den 5. Titel, Art. 77-95 LG

(2) Art. 77 Abs. 1 LG

(3) Art. 92 LG; i. V. m. Art. 77 Abs. 2 zu sehen

b. Spezielle Maßnahmen zur direkten Beeinflussung
.....
der landwirtschaftlichen Produktionen.
.....

ba. Maßnahmen im Bereich des Pflanzenbaues

Hier wurde folgender Maßnahmenkatalog festgelegt:

- (1) Bezahlung von Anbauprämien durch den Bund. Dieses, vor allem zur Förderung des Futtergetreideanbaues, also zur Stärkung der inländischen Futtergrundlage, eingesetzte Mittel hat gegenüber einer entsprechenden Abnahmepreisfestsetzung den Vorteil, daß die Deckung des Eigenbedarfs keinen Verlust für den Erzeuger erbringt¹⁾.
 - (2) Freiwillige Abnahmeverpflichtungen des Bundes gegenüber den Produzenten²⁾.
 - (3) Aufstellung eines landwirtschaftlichen Anbauprogrammes mit Hilfe des im 2. Weltkrieg entwickelten Produktionskatasters; wichtigste Maßnahmen sind hier:
 - (a) Festlegung von Ackerbau-Richtflächen für die einzelnen Kantone;
 - (b) zeitlich beschränkte Anbauverpflichtungen der Kantone bei drohender oder gegebener Störung der Importe³⁾.
 - (4) Speziell "zur Züchtung hochwertiger, den Verhältnissen der verschiedenen Landesgegenden angepasster Nutzpflanzen"⁴⁾ werden ausgerichtet:
 - (a) Bundesbeiträge für Sortenanbauversuche und Feldbesichtigungen (Voraussetzung: Durchführung unter Leitung oder nach Weisung staatlicher Versuchsanstalten).
 - (b) Prämien "für die Züchtung, Reinhaltung und Verbesserung von Sorten sowie für die Erhaltung von wertvollen alten Landsorten",⁵⁾
 - (c) Umsatz- und Verbilligungsbeiträge an die Saatzuchtgenossenschaften für die Vermittlung von anerkanntem felddesichtigtem Saatgut⁶⁾.
-
- (1) Dagegen machte z. B. die Brotgetreide-Preisgarantie die o.g. Mahlprämie erforderlich (vgl. o. S. 234); im übrigen vgl. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 LG und Art. 10 LandVO
 - (2) Vgl. Art. 20 Abs. 1 Satz 2 LG und Art. 12 LandVO
 - (3) Vgl. Art. 19 Abs. 2 LG und Art. 8 LandVO
 - (4) Art. 40 LG
 - (5) Art. 40 lit. b LG
 - (6) Vgl. Art. 40 lit. c LG i.V.m. Art. 15 LandVO

- (5) Speziell zur Förderung des Weinbaues, insbesondere der Qualitätsproduktion ¹⁾:
- (a) Aufstellung eines Rebbaukatasters, d.h. Abgrenzung der zum Weinbau geeigneten Anbauflächen (nur dieser kommen Förderungsmaßnahmen zugute);
 - (b) Erlaß von "Vorschriften über Sortenwahl, Züchtung, Vermehrung und Einfuhr von Reben, Stecklingen und Unterlagenhölzern sowie über den Anbau mit geeigneten Sorten" ²⁾
 - (c) Bundesbeiträge zur Weinbergerneuerung mit reblaus-resistenten, qualitativ hochwertigen Rebsorten ³⁾.
- (6) Speziell zur Förderung des Pflanzenbaues in Berggebieten ⁴⁾ leistet der Bund Beiträge
- (a) zur Errichtung von Musterbetrieben,
 - (b) zur Anlage von Musteräckern,
 - (c) für die gemeinsame Anschaffung und Benützung von Maschinen und sonstigen Einrichtungen durch Gemeinden oder sonstige Gemeinschaften.

bb. Maßnahmen im Bereich der Tierhaltung

Dieses noch detailliertere Instrumentarium setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

- (1) Rein produktionspolitisch motivierte Lenkung, d.h. Erschwerung der Einfuhr der wichtigsten Produktionsmittel der Tierhalter ⁵⁾ (nämlich der Futtermittel, Stroh und Streue sowie Waren, bei deren Verarbeitung Futtermittel anfallen), durch

-
- (1) Vgl. dazu Art. 42-46 LG und die Ausführungsbestimmungen des B.R. in seiner VO über den Rebbau und den Absatz der Rebbauerzeugnisse (Weinstatut) vom 18.12. 1953 (A.S. 1953, 1154)
 - (2) Art. 44 Abs. 1 LG; im übrigen vgl. die Art. 8, 9, 12 und 13 des Weinstatuts
 - (3) Genaue Bestimmungen dazu enthalten die Art. 10 und 11 des Weinstatuts
 - (4) Vgl. Art. 41 LG sowie Art. 16 und 17 LandVO, wo die genauere Regelung (incl. Bedingungen und Auflagen) der Maßnahme (c) erfolgt.
 - (5) Allein mit diesem speziellen Bereich der staatlichen Lenkung befasst sich die Dissertation von Alder, E.: Die staatliche Lenkung der schweizerischen Futtermiteleinfuhr, Diss. Zürich 1956

- (a)Preiszuschläge;¹⁾
- (b)mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen²⁾.
- (2) Ergänzend dazu die Möglichkeit, die gewerblichen Tierhalter (insbesondere die Schweinemäster, also Futtermittelgroßverbraucher) zur Abnahme inländischer Futtermittel zu verpflichten (nach Art.21 LG)³⁾.
- (3) Speziell zur Förderung der Milchwirtschaft, d.h. zur Qualitätsverbesserung von Milch und Milchprodukten:⁴⁾
 - (a)Besondere Bundesbeiträge zu den Kosten des Bildungs-,Versuchs-,Inspektions-und Betriebsberatungswesens auf diesem speziellen Gebiet;
 - (b)darüberhinaus Förderung aller Bestrebungen der Berufsverbände und Fachorganisationen,"durch die eine einwandfreie Milch gewonnen und ihre Sammlung,Verteilung und Verarbeitung verbessert wird."⁵⁾
 - (c)Der Bund kann das Verbot aussprechen, solche Milch und Milchprodukte in den Verkehr zu bringen, die unter Nichtbeachtung amtlicher oder vom Bund genehmigter Qualitäts-Vorschriften gewonnen oder hergestellt wurden⁶⁾.
 - (d)Der Bund fördert speziell die Herstellung und den Absatz von Spezialitäten der Alpwirtschaft; insbesondere kann er Beiträge zur Prämierung von Milchprodukten der Alpbetriebe ausrichten.
- (4) Speziell zur Förderung der Tierzucht, ausgehend von dem allgemeinen Zuchtziel, nach dem "den verschiede-
- (1) Vgl. Art. 19 Abs. 1, letzter Satz LG i.V.m. Art.18 und 19 LandVO sowie den B.R.B. über die Erhebung von Preiszuschlägen auf Futtermitteln vom 30.12.1953 (A.S. 1953,1191); zuständig dafür ist die GGF (vgl. o.S.238) gem.B.B. vom 17.12.1952 (A.S. 1953,1239) und lt. B.R.B. vom 18.12.1953 (A.S. 1953,1243)
- (2) Vgl. Art. 19 Abs. 1 letzter Satz LG i.V.m. Art.20 LandVO;
- (3) Vgl. die Botschaft des B.R. zum LG-Entwurf,a.a.O., S.182
- (4) Vgl. Art. 59 LG und den B.B. über Milch,Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluß) vom 29.9.1953 (A.S. 1953,1109), häufig auch als 'Milchstatut' bezeichnet (künftig zitiert:MB)
- (5) Art. 59 Abs. 1 lit.b LG
- (6) Vgl. Art. 59 Abs. 2 LG; gem. Art. 40 MB wurde diese Bestimmung abgemildert, indem dieser schwersten Sanktion die mildereren Mittel der Verwarnung, des Abzugs am Milchpreis und der Ordnungsbußen (bis 250 sfr) vorgeschaltet wurden. Die Qualitätsanforderungen regelt sehr genau das "Schweizerische Milchlieferungsregulativ" vom 29.12.1954 (A.S. 1954,1376), das gemäß Art. 13 MB erlassen wurde.

nen Gattungen und Rassen entsprechende gute Dauerleistungen, eine gute Fruchtbarkeit und Futterverwertung sowie zweckmäßige Körperformen anzustreben"¹⁾ sind; unter Beachtung der wichtigsten Grundsätze der Tierhygiene (gem.Art.47 Abs.2 LG) werden folgende Maßnahmen getroffen:

(a)Die Beschaffung, Haltung und Verwendung männlicher Zuchttiere (Stiere,Eber,Widder,Ziegenböcke) wird der Aufsicht und Ordnung durch die Kantone (im Einvernehmen mit dem EVD) unterstellt; Zuchthengste überwacht das EVD (im Einvernehmen mit den Kantonen) selbst (vgl. Art.48 LG).

(b)Die Anerkennung männlicher Zuchttiere erfolgt durch eidgenössische oder kantonale Schaukommissionen oder auch durch staatlich anerkannte Kommissionen der Zuchtverbände²⁾.

(c)Bestimmungen über die künstliche Besamung, ihre Zulässigkeit und Anwendung, erläßt der B.R.(im Einvernehmen mit den Kantonen und nach Anhörung der Zuchtverbände;vgl. Art.51 LG).

(d)Spezielle Zuchtvorschriften (lt.Art.52 LG):

- Allgemeiner Grundsatz der Reinzucht;
- der Bundesrat kann Kreuzung verschiedener Tier-
rassen verbieten;
- Der B.R. kann (im Einvernehmen mit den Kantonen
und nach Anhörung der Zuchtverbände) Vorschriften
über die zu fördernden Rassen erlassen;dabei sind
 - allgemeine land- und volkswirtschaftliche Be-
dürfnisse sowie
 - regional verschiedene Interessen zu berücksich-
tigen.

(e)Die Führung von Zucht- und Herdebüchern regelt der B.R.(gem.Art.53 LG),insbesondere

- die Anerkennung der Zucht- und Herdebuchtiere,
- die genossenschaftliche Zuchtbuchführung,
- die Errichtung von Herdebuchstellen sowie
- die Führung von Stammzuchtregistern.

(1) Art. 47 Abs. 1 LG

(2) Vgl. Art.49 LG und den B.R.B. betr. die Förderung der Tierzucht vom 30.12.1953 (A.S. 1953,1202)

- (f) Für den Beratungsdienst zur Förderung von Zucht und Haltung stellt der B.R. (im Einvernehmen mit den Kantonen und nach Anhörung der Zuchtverbände) Richtlinien auf (Art. 54 LG).
- (g) Ein jährlicher Bundeskredit zur Förderung der Rindvieh-, Schweine-, Schaf- und Ziegenzucht ist mindestens in Höhe der gleichartigen Aufwendungen der Kantone festzusetzen¹⁾. Verteilungsmaßstäbe:
- die regional unterschiedliche Bedeutung der Viehzucht (deren Schwerpunkt eindeutig in den Berggebieten liegt) und
 - die Eigenleistungen der einzelnen Kantone.
- Verwendungszwecke (Art. 56 LG):
- Zur zielbewußten Förderung der Zucht und Haltung der Tierbestände, insbesondere:
- zur Verbesserung der Zuchttierbestände,
 - zur Verbesserung der Tierhaltung und der Tierhygiene,
 - zur Unterstützung des o.g. Beratungsdienstes und der kantonalen Zentralstellen für Tierzucht.
- (h) Bundeszuschüsse wurden auch zu den verschiedenen Viehversicherungen geleistet (lt. Art. 58 LG).
- (i) Zur Förderung der Pferdezucht unterhält der Bund ein eigenes Hengsten- und Fohlendepot²⁾.
- (k) Schließlich soll die Aufzucht von Nutz- und Zuchtvieh im Berggebiet speziell für den Verkauf besonders begünstigt werden (lt. Art. 57 LG).

c. Instrumente zur Lenkung der landwirtschaftlichen Märkte
.....

ca. Hauptinstrumente

caa. Richtpreise

Das LG gibt dem B.R. als wichtigstes preispolitisches Instrument die Befugnis zur Festsetzung von "Richtpreisen für einheimische landwirtschaftliche Erzeugnisse" (Art. 31 LG)

- (1) Vgl. Art. 55 LG; Pferde- und Maultierzucht sowie die Kleintierzucht sind hierin nicht enthalten, sie können zusätzlich und unabhängig von den Kantonsleistungen Bundeszuschüsse erhalten gemäß Art. 55 Abs. 3 LG.
- (2) Vgl. Art. 50 LG; dieses besteht schon seit 1890 in Avenches

Die LandVO definiert dieses Instrument wie folgt:

"Die Richtpreise haben grundsätzlich den Charakter von Empfehlungen über die angemessenen Produzentenpreise für Erzeugnisse guter Qualität. Sie sind so festzusetzen, dass die Produzenten mit den angestrebten Erlösen für Erzeugnisse guter Qualität Roherträge erzielen können, die bei rationeller Betriebsführung die Produktionskosten dieser Erzeugnisse im Durchschnitt von in der Regel drei Jahren decken. Bei der Festsetzung ist der Grösse der Ernte, bzw. Produktion, sowie den Grundsätzen von Artikel 45, Absatz 2, Rechnung zu tragen." 1)

Art. 45 LandVO wiederholt in Abs. 1 den Grundsatz der kostendeckenden Erzeugerpreise von Artl. 29 LG (vgl. o. S. 292), und gemäß vorgenanntem Absatz 2 sollen außerdem die produktions- und absatzpolitischen Zielsetzungen der Art. 18 und 19 LG (vgl. o. S. 292) bei der Preisfestsetzung mit berücksichtigt werden. Daraus wird die enge Verknüpfung der Zielvorstellungen und des Mitteleinsatzes zu einem wirksamen Ziel-Mittel-System besonders deutlich, und durch vielfältige Wiederholungen bestimmter Formulierungen werden die Anwendungskriterien des Instruments 'Richtpreis' präzisiert:

- (1) Hauptrichtlinie ist die Kostendeckung für Produkte guter Qualität in rationell arbeitenden, nicht überschuldeten Betrieben.
- (2) Die dabei angerechneten Kostenelemente, insbesondere die Lohn- und Zinsansprüche, werden genau abgegrenzt (Art. 46 bis 48 LandVO) und einer staatlich anerkannten Kontrolle unterworfen²⁾.
- (3) Daneben ist (gem. Art. 30 LG) eine "angemessene Preisparität zwischen den einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Betriebszweigen anzustreben". Damit soll vor allem die Erhaltung eines stärkeren Ackerbaus auch preismäßig abgesichert werden³⁾.

Zur praktischen Durchsetzung dieser Preise wurden die für die meisten Teil-Agrarmärkte schon bestehenden, im vorigen Teil D als Syndikate bezeichneten Marktorganisationen benützt. Sie stellen in ihrer Gesamtheit das zentrale Agrarmarktleitungsinstrument der Schweiz dar:

- (1) Art. 50 Abs. 2 LandVO
- (2) Art. 49 LandVO benennt ausdrücklich die Buchhaltungserhebungen des S.B.S., die der Kontrolle des EVD unterliegen; sie werden auch in dieser Arbeit mit zur Erfolgskontrolle verwendet.
- (3) Vgl. die Botschaft des B.R. zum LG-Entwurf, a.a.O.

cab. Agrarmarkt-Lenkungsorganisationen

Die Syndikate waren schon seit Jahrzehnten als agrarpolitische Instrumente eingesetzt und erprobt worden, und nun wurden sie durch das LG (bzw. durch seine zahlreichen Ausführungsbestimmungen) in die Marktlenkungs politik eingebaut¹⁾. Einige wurden unverändert übernommen, andere wurden mehr oder weniger den neuen Erfordernissen angepasst, und ganz wenige wurden neu (u.U. auch nur um-)gegründet. Die wichtigsten Organisationen sollen hier kurz aufgezählt und charakterisiert werden:

(1) Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten (ZV)

Dieser schon seit 1907 bestehende Verband hatte, wie die bisherigen Ausführungen beweisen²⁾, die Interessen der Milchproduzenten stets sehr nachhaltig vertreten und dabei sehr große Erfolge erzielt³⁾. Insgesamt war er schon früh zur beherrschenden Organisation im Bereich der Milchwirtschaft geworden, die in allen übrigen Organisationen dieses Sektors mitwirkte und auch in ihnen ihren starken Einfluß geltend machte. Daher wurde der ZV, entsprechend seinem bisherigen Aktionsbereich, damit beauftragt, "im Einvernehmen mit den andern beteiligten milchwirtschaftlichen Organisationen und Verwerterkreisen vorab die geordnete und kostensparende Konsummilchversorgung des Landes zu gewährleisten und für eine zweckmäßige Milchverarbeitung zu sorgen" (Art. 10 Abs. 1 MB). Dies stellt eine recht umfassende Ermächtigung für den ZV dar, der dabei selbstverständlich die Richtlinien und Weisungen des B.R. zu beachten hat (lt. Art. 10 Abs. 2 MB)⁴⁾.

Hinsichtlich der Handhabung der Konsummilchversorgung änderte sich praktisch nichts; es wurde weiterhin nach dem alten System von 1933 verfahren⁵⁾.

Für eine zweckmäßige Milchverarbeitung sorgt der ZV vor allem im Rahmen der nachfolgend behandelten zwei Organi-

- (1) Als Grundsatzbestimmung dafür vgl. Art. 120 LG
- (2) Vgl. insbesondere o.S. 182 ff.
- (3) Vgl. z.B. die Tabelle 30, o.S. 204
- (4) Diese allgemeinen Richtlinien gab der B.R. in seiner VO über die Verwertung der Verkehrsmilch vom 30.4.1957 (A.S. 1957, 367)
- (5) Vgl. o.S. 217 sowie die Bestimmungen der Art. 21-25 MB; diese sehr straffe Marktlenkung versucht der B.R. ausführlich zu rechtfertigen in seiner Botschaft zum MB (B.Bl. I, 1953, S. 389, hier S. 459-469)

sationen für den Käse- und Buttermarkt, an denen er jeweils maßgeblich beteiligt war und ist. Dabei hat der ZV als grundlegende Richtlinien des B.R. zu beachten,

"...dass bei genügenden Absatzmöglichkeiten zu angemessenen Preisen im In- und Ausland der Käseproduktion und der Herstellung von Dauermilchwaren der Vorrang gegeben wird gegenüber der Butterproduktion" (Art.11,lit c,MB).1)

Als neues und wichtiges Hilfsmittel einer sinnvollen Lenkung der Milchverarbeitung erhielt der ZV 1957 den Auftrag, im Zusammenwirken mit allen Organisationen der Milchwirtschaft ein Milchverarbeitungsprogramm aufzustellen, um "die volkswirtschaftlich günstigste Verarbeitung der nicht zum Frischkonsum verwendeten Verkehrsmilch" 2) zu erreichen.

(2) Die Schweizerische Käseunion

Die 1921 gegründete SK³⁾ war im Jahre 1942 zu einem kriegswirtschaftlichen Syndikat umgeformt worden, das 1948 wieder aufgehoben wurde. An seine Stelle trat nun, bedingt durch gewisse Änderungen des schweizerischen Genossenschaftsrechts, eine neue Doppelgesellschaft: 4)

(a) Die Schweizerische Käseunion AG (SK)

Sie fungiert als Rechtsträgerin und Geschäftsführerin der Gesamtgesellschaft; die früheren Genossenschafter und nunmehrigen Aktionäre haben jedoch hier keine direkten Befugnisse, sondern nur die Pflicht zur Einzahlung ihres Kapitalanteils (der zudem nur durch um-

- (1) Damit wollte man einerseits der Exportindustrie entgegenkommen, den sie legte "grössten Wert auf konstante und reichliche Buttereinfuhren, um damit wieder Exportgelegenheiten für schweizerische Industrieerzeugnisse zu schaffen" (Botschaft des B.R. zum MB-Entwurf, B.Bl. I, 1953, hier S. 435); andererseits wollte man den Konsumenten die am Weltmarkt relativ billige Butter nicht zu sehr verteuern, da man sonst eine "entsprechend scharfe Reaktion" von ihrer Seite befürchtete (ebd. S. 436).
- (2) Vgl. die o.g. Verordnung des B.R. über die Verwertung der Verkehrsmilch vom 30.4.1957, a.a.O., Art. 8-14
- (3) Vgl. o. S. 188
- (4) Vgl. Botschaft des B.R. zum Entwurf des MB, a.a.O., S. 444 f.

ständige Statuten-Änderung variierbar ist)¹⁾. Um die Gesamtorganisation flexibler und reagibler zu machen, wurden daher die Organe der AG zugleich zu Organen einer einfachen Privat-Gesellschaft, der

- (b) Schweizerischen Käsekonvention (SKK) bestellt; sie fungiert als sogenannte 'Grundgesellschaft' und übernimmt alle die Funktionen, für die die AG (juristisch) nicht geeignet ist.²⁾

Mit dieser Gesamt-Organisation wollte man den schweizerischen Käsemarkt umfassend regulieren. Insbesondere sollte

- der An- und Verkauf der wichtigsten, marktgängigen Käsesorten voll von der SK kontrolliert werden;
- den Milchproduzenten (vertreten durch ihren ZV) ein kostendeckender Milchpreis garantiert werden und
- den Käseherstellern sowie dem Käsehandel eine ebenfalls kostengerechte Entlohnung ermöglicht werden.

- Dies alles aber glaubt man nur erreichen zu können durch eine entsprechende Käseexportpolitik, die vor allem der SK obliegt. Ihr Hauptzweck ist nach Ansicht des B.R., unter Ausnutzung der Weltmarktentwicklung bestmögliche Exportpreise zu erzielen, denn "ein höchstmöglicher Preis im Export ist nur durch die Ausschaltung gegenseitiger Unterbietungen im Verkauf durch die bei der Schweizerischen Käseunion beteiligten Exportfirmen zu erzielen, ohne eine straffe Marktordnung jedoch nicht".³⁾

Dieses umfassende System einer Agrarteilmarkt-Lenkung erforderte zahlreiche vertragliche und statuarische Regelungen, die teilweise mit größter Akribie verfasst wurden und eine nahezu lückenlose Marktordnung für Käse brachten. Ein auf das Wesentliche beschränkter Überblick des B.R. über die Rechte und Pflichten der Beteiligten soll hier (insbesondere auch zur Illustration der agrarmarktpolitischen Filigranarbeit der Schweiz) wieder-

(1) Das Kapital von 11.166.500.-sfr verteilte sich wie folgt:	sfr.	v.H.
ZV(incl.Beteiligung an Käsehandelsfirmen und Emmental AG vgl.o.S.183 ^{p.)})	5.226.000	46,80
SMKV(vgl.o.S.191, Fußnote (2))	1.132.000	10,14
60 Einzelkäsehandelsfirmen (vgl.o.S.188)	4.763.500	42,66
Aktienreserve(für spätere Beitritte)	45.000	0,40
	<u>11.166.500</u>	<u>100,00</u>

(2) Vgl.die Botschaft des B.R. zum MB-Entwurf,a.a.O.,S.444

(3) So begründete der B.R. diese Gesamtorganisation in seiner Botschaft zum MB-Entwurf,a.a.O.,S.446

gegeben werden:

- "a. Der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM) und der Schweizerische Milchkäuferverband (SMKV) überbinden ihren Mitgliedern, den genossenschaftlichen und privaten Käsefabrikanten statuarisch und vertraglich die Verpflichtung, die hergestellten Käse (Emmentaler, Greyerzer, Sbrinz, Spalenschnitt- und Bergkäse sowie 3/4 fette Rundkäse), die sogenannte Unionsware, zur Verfügung des ZVSM zu halten und zu dem von ihm garantierten Preis an die Schweizerische Käseunion AG (SK) zu liefern.
- b. Die SK ihrerseits muss sich gegenüber dem Zentralverband zur Übernahme der genannten, unter die statuarische und vertragliche Lieferungsspflicht fallende Käseproduktion (soweit es sich um Prima-, Sekunda- und Tertiaqualität handelt) verpflichten.
- c. Die Art der Milchverarbeitung in den einzelnen Milchverwertungsstellen wird nach einem vom ZVSM im Einvernehmen mit dem Schweizerischen Milchkäuferverband (SMKV) und der privaten Handelsgruppe (VSKE) aufgestellten Fabrikationsprogramm durchgeführt.
- d. Die Käsehandelsfirmen sind statuarisch verpflichtet, nach Massgabe ihrer Beteiligungsquoten den Ankauf der Käse im Namen und auf Rechnung der SK nach deren Weisungen und den von ihr festgesetzten Einkaufspreisen zu tätigen, die Käse in ihren durch die SK gemieteten Lagerräumlichkeiten zu lagern, zu besorgen und sie zu den vom Verwaltungsrat der SK festgesetzten Verkaufspreisen und Bedingungen zu verkaufen und mit der SK abzurechnen. Der Verkauf erfolgt im Namen und auf Rechnung der Mitgliedsfirmen, welche auch das Verkaufsrisiko tragen; die Handelsfirmen haften für richtige Klassierung der Ware bei der Annahme, für richtige Lagerung und Besorgung, für Qualitätsverschlechterung, für Gewichtsschwund (Dekalo) etc.
- e. Für die von den Handelsfirmen zu übernehmenden Verpflichtungen und Risiken sowie als Ersatz der Spesen, für welche die Handelsfirmen in ihrem Betrieb selbst aufzukommen haben, erhalten sie eine durch Vereinbarung zwischen dem Verwaltungsrat der SK und dem geschäftsleitenden Ausschuss der ZVSM festgesetzte Handelsmarge (einschliesslich Spesenvergütung) eingeräumt; sie ist beim Export ungefähr ein Drittel höher als beim Inlandverkauf." 1)

Diese zunächst rein privatrechtliche Organisation des Käsemarktes wurde wegen ihrer großen volkswirtschaftlichen Bedeutung und dem daraus resultierenden starken öffentlichen Interesse ebenso wie die frühere SK²⁾ der Aufsicht und Finanzkontrolle des Bundes unterworfen³⁾. Durch den MB,

(1) Botschaft des B.R. zum MB-Entwurf, a.a.O., S. 446; die Abkürzung ZVSM entspricht der hier ansonsten verwendeten Abkürzung ZV; auf die unter lit. a genannten wichtigeren Käsesorten (den sog. 'Unionskäse') beschränkt sich die Tätigkeit der Organisation.

(2) Vgl. B.B. vom 25.4.1936, Art. 3 Abs. 1 (A.S. 52.213)

(3) Vgl. Botschaft des B.R. zum MB-Entwurf, a.a.O., S. 445

Art.12 wurde sie dann formell dem Weisungsrecht des B.R. bzw. des EVD unterstellt und in die staatliche Agrarmarktpolitik eingebaut. Dabei wurden ihre Befugnisse dadurch eingeschränkt, daß

- "vorab die geordnete und kostensparende Konsummilchversorgung des Landes zu gewährleisten" ist (lt. Art.10 Abs.1 MB)¹⁾
 - die Käseausfuhr generell der Überwachung bzw Bewilligung des EVD unterliegt²⁾ und insbesondere
 - diese Käseausfuhrbewilligung davon anhängig ist, "dass der Inlandmarkt ausreichend mit Käse guter Qualität zu angemessenen Preisen versorgt wird" (Art.13, Abs.2 MB).
- Damit wurde die Erneuerung der Käsemarktordnung zunächst weitgehend abgeschlossen.³⁾

(3) Die Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung (BUTYRA)

Die 1932 gegründete erste BUTYRA⁴⁾ hatte zwar die Weisungen des EVD zu befolgen, war aber im Prinzip eine privatrechtliche Institution geblieben. Gemäß Art.15 Abs.2 MB mußte sie 1954 in eine "Genossenschaft des öffentlichen Rechts"⁵⁾ 'umgegründet' werden⁶⁾, um den Einfluß des Bundes noch wesentlich zu verstärken⁷⁾. Ihr Aufgabengebiet blieb aber im Wesentlichen dasselbe wie bisher:

- (a) Sie hat mit Hilfe des Butter-Importmonopols für die Deckung des Inlandsbedarfes zu sorgen;
- (b) dabei darf aber der Absatz der inländischen Butterproduktion nicht beeinträchtigt werden (vgl. Art.2 Abs.1 BUTYRA-VO).

(1) Vgl. dazu im übrigen die Art.21-25 MB

(2) Vgl. B.R.B. betr. die Überwachung der Ausfuhr von Käse vom 30.12.1953, (A.S. 1953,1188)

(3) Lediglich die Quotenverteilung für die beteiligten Handelsfirmen, deren Neuaufnahme sowie die Rechte des Bundes wurden 1957 nochmals überarbeitet und beweglicher gestaltet; vgl. den ergänzenden B.B. vom 27.6.1957 (A.S. 1957,571)

(4) Vgl. o.S.208

(5) "...im Sinne von Artikel 829 des Schweizerischen Obligationenrechts" (Art.15 Abs. 2 MB)

(6) Dies erfolgte durch die VO des B.R. über die BUTYRA, vom 30.4.1954 (A.S. 1954,547; künftig zitiert: BUTYRA-VO)

(7) Dies gibt der B.R. ganz offen zu in seiner Botschaft zum MB-Entwurf, a.a.O., S.458

- (c) Sie hat dafür zu sorgen, daß der Butterpreis möglichst stabil gehalten werden kann und daß er sich in dem vom B.R. (bzw. von seinen Behörden) vorgeschriebenen Verhältnis zum (kostendeckenden) Milchpreis hält;
- (d) dabei ist (im Zusammenwirken mit B.R. und EVD) der Preis-Ausgleich mit der importierten Butter herzustellen, wozu die BUTYRA eine variable Importabgabe erhebt (gem. Art. 29 MB), die den Unterschiedsbetrag zwischen der teureren Inlandsbutter (zuzügl. Verwaltungs- und Zinsbelastung der BUTYRA) und der (i.d.R.) billigeren Weltmarktbutter abschöpft.¹⁾

Damit war die BUTYRA soweit neu organisiert worden, daß sie auch künftighin ihre bisherige Rolle spielen konnte, nämlich "neben der soliden Käsemarktordnung den wichtigsten und unentbehrlichen E c k p f e i l e r d e r M i l c h p r e i s g a r a n t i e"²⁾ zu bilden³⁾.

(4) Die Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh - und Fleischversorgung (GSF)

Nach der staatlichen Bewirtschaftung der Fleischversorgung im 2. Weltkrieg wurde 1948 eine Übergangsregelung für die Schlachtvieh- und Fleischversorgung eingerichtet,⁴⁾ die sich so gut bewährte, daß sie auch in die neue Agrarmarkt-Ordnungspolitik überführt wurde⁵⁾.

Im Rahmen dieser Marktordnung wird angestrebt, die Produktion am Bedarf auszurichten und die staatlich festgelegten Produzentenpreise durch Einfuhrregulierungen und Überschuß-Verwertungsaktionen zu sichern.

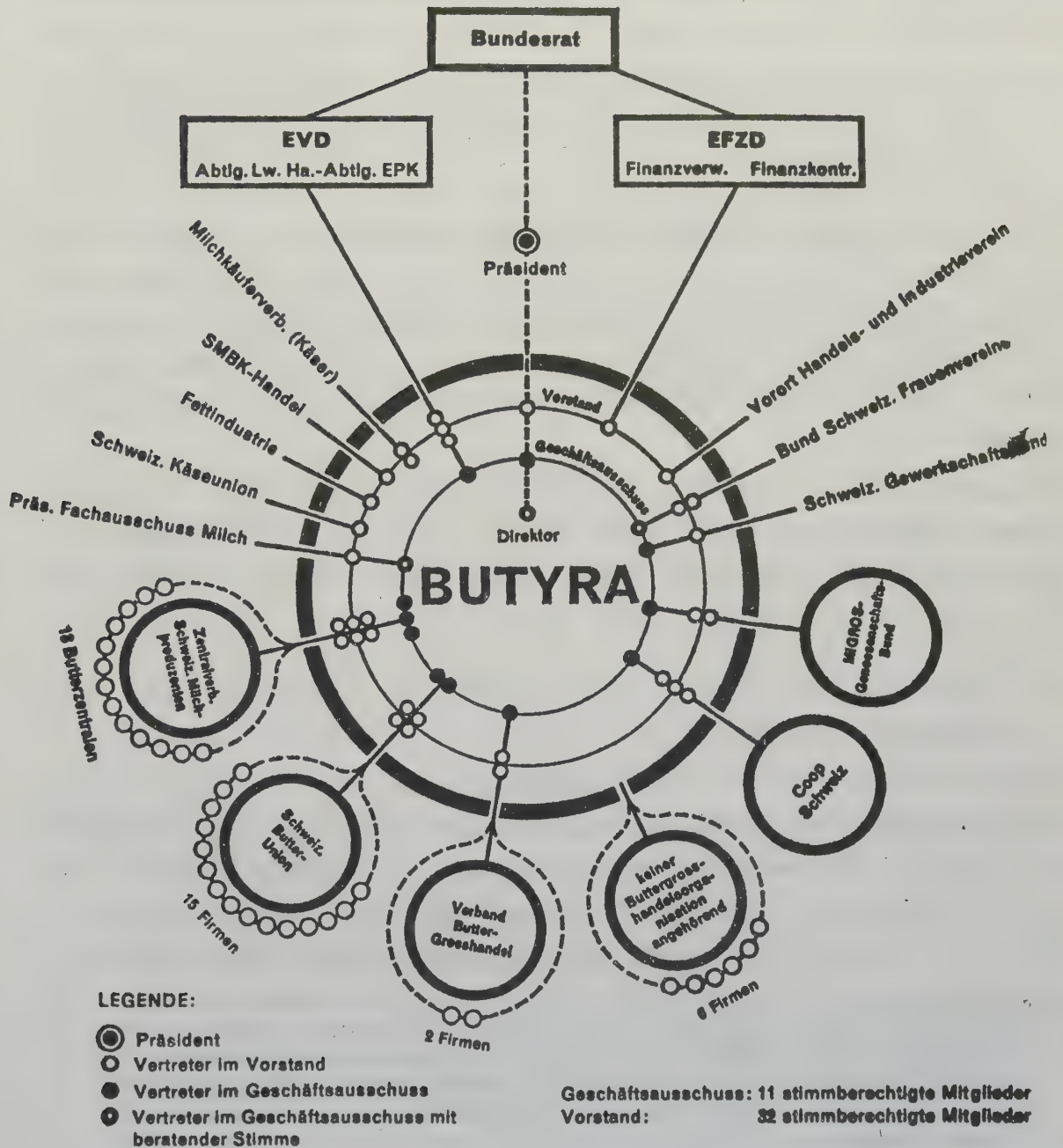
Als wichtigstes Instrument wurde eine gemeinsame Or-

-
- (1) Vgl. Art. 16 Abs. 1 lit b MB; hierbei handelt es sich also genau um das auch von der EWG heute häufig eingesetzte Instrument der Abschöpfung. Es wird jedoch hier nicht nur zur Preishochschleusung bei Importbutter, sondern auch zur Preisniveausenkung im Inland verwendet; dazu werden Überschüsse der Importabgabe der Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte zugeführt (vgl. u.S. 316 und 325, lit (e)).
- (2) Botschaft des B.R. zum MB-Entwurf, a.a.O., S. 454
- (3) Einen Überblick über den neueren Stand der BUTYRA-Organisation liefert das Tableau III.
- (4) Durch den B.R.B. vom 2.11.1948 über die Produktion, Einfuhr und Verwertung von Tieren, Fleisch und Fleischwaren (A.S. 1948, 1082)
- (5) Vgl. die VO betr. Schlachtviehmarkt und Fleischversorgung (Schlachtviehordnung) vom 30.12.1953

Tableau III

Organisation der BUTYRA

Stand 31. Oktober 1974



Quelle: Geschäftsbericht der BUTYRA, Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung Bern, über das Geschäftsjahr 1973/74 (1. November 1973 - 31. Oktober 1974), S. 2.

ganisation der Produzenten, der Viehhändler und der Viehverwerter (=Metzger) neu geschaffen, die "Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung" (GSF), die vor allem damit betraut wurde, "die Behörden zu beraten, die Schlachtviehmärkte und -abnahmen mit Absatz- und Preissicherung und die Überschussverwertung zu organisieren".¹⁾

(5) Der Verband Schweizerischer Eierverwertungsgenossenschaften (SEG)²⁾ und die Genossenschaft für Landeiereinkauf (GELA)³⁾

Die beiden Organisationen sind damit beauftragt, die inländische Eierproduktion zu den vom B.R. festgesetzten Preisen und Bedingungen⁴⁾ aufzukaufen und sie entweder am freien Markt abzusetzen oder aber den Eierimporteuren im Rahmen von deren Übernahmepflicht (gem. Art. 23 Abs. 1 lit. c LG) anzudringen.⁵⁾

Insgesamt wurde hier die alte Marktordnung aus den 1930er Jahren beibehalten, die auch schon primär auf Einfuhrregulierung und 'Leistungssystem' der Importeure aufgebaut war.

(6) Die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF)⁶⁾

Diese privatrechtliche Genossenschaft regelte zusammen mit der Eidgenössischen Getreideverwaltung⁶⁾ den Getreidemarkt (mit Ausnahme des Brotgetreides) schon seit 1932 auf der Grundlage des Getreidegesetzes 1932⁷⁾. Dazu kamen die o.g. kriegswirtschaftlichen Regulierungen während des 2. Weltkrieges, die nach Kriegsende noch jahrelang beibe-

(1) Schweizerischer Landwirtschaftlicher Verein (Hrsg.): Schweizerische Landwirtschaft und Schweizer Bauerntum, Zürich 1963, S. 413 (künftig zitiert: Bauerntum 1963) vgl. auch Art. 25 i.V.m. Art. 18 und 19 der Schlachtviehordnung.

(2) Vgl. o. S. 226 und die VO über den Eiermarkt und die Eierversorgung (Eierordnung) vom 19.2.1954, Art. 6 (A.S. 1954, 378)

(3) Sie wurde 1934 von den Eier-Importeuren gegründet, vgl. 'Bauerntum 1963', a.a.O., S. 413 und die Eierordnung Art. 6

(4) Vgl. die Verfügung des EVD betr. die Durchführung der Eierordnung vom 17.12.1954 (A.S. 1954, 1399)

(5) Vgl. Art. 5 und 6 der Eierordnung

(6) Vgl. o. S. 238

(7) Vgl. o. S. 235

halten wurden und erst ab 1948 im Rahmen der allgemeinen Normalisierung abgebaut wurden.¹⁾

Im Zuge dieser Maßnahmen wurde die GGF zum 1.4.1949 in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft umgewandelt, um ebenfalls mehr Einfluß für den Bund zu erlangen. Diese Umwandlung erfolgte unter Übernahme sämtlicher bisheriger Aufgaben und Verpflichtungen;²⁾ "es handelt sich dabei um die Durchführung von Aufgaben, soweit sie sich auf Einfuhr, Einkauf, Verteilung, Erhebung von Abgaben und Zuschlägen im Inland sowie Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern beziehen und nicht den einzelnen Importeuren überlassen werden können".³⁾

Dazu zählt insbesondere das Einfuhrmonopol für alle einschlägigen Waren einschließlich Trockenmilch (lt. Art. 19 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 1 LandVO).

(7) Das Staatliche Alkoholmonopol

Hierbei handelt es sich um die straffste und konsequenteste Art der Lenkung eines Agrar-Teilmarktes: Das Monopol besteht schon seit 1886, wurde durch das Alkoholgesetz 1932 zu einem fungiblen Marktlenkungsorgan für Kartoffeln und Obst ausgebaut,⁴⁾ 1949 mit einigen Verbesserungen der technischen Handhabung versehen⁵⁾ und 1952 gemäß Artikel 1 Abs. 2 LandVO in das neue Agrarmarkt-Lenkungssystem einbezogen. Seine umfassenden Marktlenkungsbefugnisse bleiben weiterhin bestehen.

(1) Vgl. Stisser, R., a.a.O., S. 138 f.

(2) Vgl. den "XLII. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die gemäß Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 erlassenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland" (B. Bl. I 1951, S. 385 ff., hier S. 390 f.), den B. B. über die GGF vom 17.12.1952 (A. S. 1953, 1239) sowie den gleichnamigen B. R. B. vom 18.12.1953, Art. 1 Abs. 2 (A. S. 1953, 1243)

(3) Ebd. Art. 1 Abs. 1 Satz 2; Satz 1 nennt die Gegenstände der Bemühungen der GGF, nämlich "Getreide, Futtermittel, Hülsenfrüchte, Reis, die Produkte dieser Waren, Heu, Stroh und Streue, Speiseöle und Speisefette sowie Rohstoffe und Halbfabrikate zu deren Herstellung und Waren, bei deren Verarbeitung Futtermittel anfallen".

(4) Vgl. dazu o. S. 242

(5) Vgl. das B. G. über die Revision des Alkoholgesetzes vom 25.10.1949 (A. S. 1950, 72)

(8) Die Schweizerische Gemüseunion (SGU)

Auch sie war schon 1933 gegründet worden und wurde weiterhin mit den bisherigen Aufgaben betraut: ¹⁾ Neben der Mitwirkung bei der Importregulierung ²⁾ und der Preisfestsetzung ³⁾ befaßt sie sich vor allem mit der Normierung der Handelsusancen (Qualitätsstufen, Verpackung, Verladung) und der Qualitätskontrolle (incl. der sachgemäßen Behandlung, Lagerung und Sortierung). ⁴⁾

(9) Die Coopérative d'achat de vins indigènes (CAVI)

Nach Ablauf der auf fünf Jahre abgeschlossenen Konvention von 1939 ⁵⁾ wurde die CAVI von einer reinen Ernteverwertungsgenossenschaft in ein Marktlenkungsorgan für den gesamten Weinmarkt umgewandelt:

In ihre Statuten (Art.2 Abs.2) wurde anlässlich der Revision vom 18.12.1946 die Bestimmung aufgenommen, daß sie "auch andere Massnahmen durchführen kann, die ihr durch die Behörden oder von ihnen beauftragten Stellen und Organisationen übertragen bzw. von ihr selbst beschlossen werden und die Interessen der schweizerischen Weinwirtschaft direkt oder indirekt fördern." ⁶⁾

Auf dieser Grundlage wurde folgendes Arbeitsprogramm für die CAVI aufgestellt: ⁶⁾

- "1.Regelung der Beziehungen zwischen den Produzentenorganisationen und dem Weinhandel;
- 2.statistische Erhebungen über die Weinpreise und Handelsmargen;
- 3.Mitarbeit an der Revision der Konvention vom 11.August 1939 (Weinstatut);
- 4.Intervention bei Frostschäden;
- 5.Intervention bei Hagelschäden;
- 6.Mitarbeit auf dem Gebiete der alkoholfreien Traubenverwertung;

(1) Vgl. o. S. 245

(2) Gemäß Art.23 LG i.V.m. Art.25 LandVO

(3) Vgl. o. S. 245 f. und u. S. 320

(4) Vgl. 'Bauerntum 1963', a.a.O., S.424; als Beispiel für die praktische Bedeutung dieser Maßnahmen vgl. die Verfügung der EPK betr. den Übernahmepreis für Tomaten vom 18.7.1957, Art.1 Abs.2 (A.S. 1957, 601)

(5) Vgl. o. S.245 f. sowie Panosetti, D.R.: Die staatlichen Massnahmen zur Regelung und wirtschaftlichen Sicherung von Weinproduktion und Weinabsatz, Diss. Bern 1948, S. 117 ff.

(6) Zitiert nach Gugelberg, A.v., a.a.O., S.53

7. Übernahme qualitativ geringer Inlandweine, deren Absatz auf Schwierigkeiten stösst;
8. Übernahme der Ernteüberschüsse im Sinne der Konvention vom 11. August 1939."

Während die CAVI bisher nur für die Punkte 7 und 8 zuständig war, hatte sie nun recht weitreichende Befugnisse erhalten. Die Revision des Weinstatuts von 1939 gemäß Punkt 3 des Arbeitsprogrammes erbrachte das Weinstatut von 1953¹⁾, das die o.g. technischen und wirtschaftlichen Maßnahmen im Weinbausektor den Bestimmungen des LG anpaßte und zuordnete²⁾.

cac. Staatliche Preiskontrolle

Dabei handelt es sich um die Weiterführung von staatlichen Preiskontrollmaßnahmen aus dem Kriege, die nun (zunächst nur vorübergehend gedacht und zeitlich und auch sachlich begrenzt³⁾) beibehalten wurden, "um das wirtschaftliche Gleichgewicht und den sozialen Frieden nicht plötzlichen Störungen auszusetzen."⁴⁾

Demgemäß konnte der B.R. für alle Waren Höchstpreise und - Handelsmargen festlegen, die zum Verbrauch im Inland bestimmt sind und deren Preise sowieso schon durch staatliche Interventionen zugunsten der inländischen Wirtschaft beeinflußt wurden. Damit sollten vom Markt her ungerechtfertigte Entwicklungen der Verbraucherpreise und Handelsmargen verhindert werden, denn bei den teilweise sehr tiefen Eingriffen in die Produktions- und Anbietersphäre konnte der Handel sehr leicht dazu kommen, in seinem Einflußbereich ebenfalls 'Marktregulierungen' vorzunehmen⁵⁾.

(1) Vgl. A.S. 1953, 1154

(2) Die spätere Neufassung des Weinstatuts vom 23.12.1971 (A.S. 1972, 54) erbrachte keine bedeutsamen Änderungen, sondern lediglich eine redaktionelle Überarbeitung und genauere Fassung einzelner Bestimmungen.

(3) Die rechtliche Grundlage war anfangs ein zeitlich begrenzter Verfassungszusatz, der mehrfach verlängert wurde; vgl. A.S. 1952, 1055; A.S. 1956, 767; A.S. 1960, 993; A.S. 1974, 1425.

(4) Botschaft des B.R. über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle vom 3.2.1953 (B.Bl.I 1953, S. 286)

(5) Vgl. dazu im übrigen die genannte Botschaft und den B.B. über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle vom 10.6.1953, insbes. Art. 9 (A.S. 1953, 891) sowie die VO dazu vom 30.12.1953 (A.S. 1953, 1298)

Betroffen waren von dieser Maßnahme die meisten Grundnahrungsmittel. Für Milch und Milchprodukte sowie für Eier und Eiprodukte wurden hier zusätzlich die im Kriege eingeführten Preisausgleichskassen (zunächst) weitergeführt.¹⁾ Die Durchführung war Aufgabe der Eidgenössischen Preiskontrollstelle (EPK), der die Eidgenössische Preiskontrollkommission als begutachtendes Organ für wichtigere Fragen der Preisgestaltung und Preiskontrolle beigegeben wurde.²⁾

Diese Maßnahme wurde zunächst bis 1960 weitergeführt.³⁾

Ab 1961 wurde dann der gesamte Maßnahmenbereich auf die Basis verschiedener neuer Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Verordnungen umgestellt, jedoch in der Sache weitgehend unverändert weitergeführt:

Das "Bundesgesetz über geschützte Warenpreise und die Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte"⁴⁾ von 1961 regelt seither die genannte Ausgleichskasse sowie die Überwachung der meisten landwirtschaftlichen Warenpreise und ist heute noch in Kraft.

Die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte wurde ebenfalls aufgrund eines B.B. zunächst weitergeführt⁵⁾, zum Jahresende 1965 jedoch endgültig aufgehoben.⁶⁾ Dagegen wurde die Preiskontrolle bei Milch und Milchprodukten auch weiterhin durch eine ganze Reihe von B.R.B. und Verordnungen aufrechterhalten,⁷⁾ sodaß insgesamt die Verbrau-

(1) Vgl. Art.10 und 11 des B.B. vom 10.6.1953, a.a.O.,

(2) Vgl. dazu das "Reglement der Eidgenössischen Preiskontrollkommission" vom 30.4.1957 (A.S. 1957,421)

(3) Der genannte B.B. vom 10.6.1953 war bis Ende 1956 befristet (lt.Art.17); er wurde durch B.B. vom 28.9.1956 (A.S. 1956,1618) bis Ende 1960 verlängert.

(4) Vgl. B.G. vom 21.12.1960 (A.S. 1961,263) sowie die Ausführungsverordnungen dazu, die Allgemeine Verordnung über geschützte Warenpreise vom 11.4.1961 (A.S. 1961,269) sowie die Verordnung über die Preisausgleichskasse für Eier vom 11.4.1961 (A.S. 1961,272)

(5) Vgl. den B.B. über Mietzinse für Immobilien und die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte vom 21.12.1960 (A.S. 1961,284) sowie die Verordnung dazu vom 11.4.1961 (A.S. 1961,294)

(6) Vgl. Art.3 des B.R.B. vom 21.12.1964 (A.S. 1964,1425)

(7) Vgl. den B.R.B. über Preise und Margen für Konsummilch sowie für pasteurisierte und andere Spezialmilch vom 21.12.1965 (A.S. 1965,1305); B.R.B. vom 23.10.1968 über Preise und Margen für Butter (A.S. 1968,1302) sowie die VO über Verbilligungsbeiträge und Handelspreise für Butter vom 23.4.1975 (A.S.1975, 696); B.R.B. über Preise und Margen für Käse und Käseprodukte vom 10.7.1972 (A.S. 1972,1623)

cherpreise der wichtigsten Agrarprodukte bis heute ständig unter staatlicher Kontrolle geblieben sind¹⁾.

Dieses Instrument der Preiskontrolle erleichterte die gesamte Agrar-Preispolitik des Bundes im Zusammenwirken mit den genannten Marktlenkungsorganisationen ganz wesentlich, und die Realisierung der agrarpolitischen Ziele schien insoweit durchaus im Bereich des Möglichen zu liegen. Allerdings erforderte dies noch eine ganz erhebliche Verfeinerung des Instrumentariums, d.h. diese Hauptinstrumente konnten erst mit Hilfe eines gut sortierten 'Kastens' von speziellen Einzelinstrumenten auf den verschiedenen Agrar-Teilmärkten wirksam eingesetzt werden. Diese Spezialinstrumente der schweizerischen Agrarpolitik sollen daher in den folgenden Unterabschnitten kurz und systematisch dargestellt werden, wobei sie, je nach Schwer- und Zielpunkt ihres Einsatzes, den binnenmarktpolitischen oder außenhandelspolitischen Instrumenten zugeordnet werden.

cb. Binnenmarktpolitische Spezialinstrumente

cba. Preiswirksame Instrumente für einzelne Produkte

Dazu werden die Maßnahmen aufgezeigt, mit denen die Preise der wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte (nach Maßgabe der o.g. Zielsetzung) direkt beeinflusst werden sollten. Es handelt sich dabei um folgende Maßnahmenbereiche:

(1) Milch und Milchprodukte:

(a) Festsetzung des Produzenten-Milchgrundpreises durch den B.R. (gem. Art. 4 MB).

(b) Der Abnahmepreis der Milchsammelstellen²⁾ für Verkehrsmilch³⁾ richtet sich zunächst nach diesem Grund-

- (1) Diese Preiskontrolle ist nicht zu verwechseln mit der o.g., aus konjunktur- und geldpolitischen Gründen ab 1973 eingeführten generellen Preisüberwachung (vgl. o.S. 276).
- (2) Diese sind zur Abnahme aller Milch verpflichtet (lt. Art. 6 Abs. 1 MB), die den Produktionsvorschriften und Qualitätsanforderungen des o.g. Milchlieferungsregulativs entspricht.
- (3) Dies ist "alle Milch, die ein Produzent als Frischmilch verkauft, an Sammel- oder Verarbeitungsstellen abliefern oder in Form von Milcherzeugnissen in den Verkehr bringt. Tausch- oder geschenkwise Abgabe von Milch und Milcherzeugnissen ist dem Verkauf gleich zu rechnen." (Verfügung des EVD vom 22.8.1938, Art. 2, A.S. 54.417)

preis, wird dann aber noch durch abgestufte Qualitätsprämien(wofür Merkmale wie allgemeine Qualität, bakteriologische Beschaffenheit, Herkunftsgebiet, Sauberkeit und Haltbarkeit der Milch maßgebend sind) erhöht¹⁾ und/oder eventuell durch Strafmaßnahmen wegen Nichteinhaltung der Qualitätsvorschriften (d.h.durch Abzüge am Milchpreis, Kürzung oder Nichtauszahlung von Qualitätsprämien) herabgesetzt²⁾.

- (c) Festsetzung der Übernahmepreise für Käse und Butter in preislicher Parität zu dem Produzenten-Milchgrundpreis durch den ZV;³⁾ dabei handelt es sich faktisch um Erzeuger-Garantiepreise, die von den hier tätigen Marktorganisationen (SK und BUTYRA) zu bezahlen sind.
- (d) Festsetzung von Höchst-Verkaufspreisen für Konsummilch durch die EPK: Verbilligung des Konsummilchpreises mit Hilfe der o.g. Preisausgleichskasse⁴⁾.
- (e) Festsetzung der Butter-Großhandelspreise durch den B.R.; darüber hinaus kann er ungerechtfertigt hohe Handelsmargen bei Butter verbieten.⁵⁾
- (f) Festsetzung der Abgabepreise für die durch die SK bewirtschafteten Käsesorten durch diese Institution selbst⁶⁾.

(1) Vgl. Art.2 i.V.m. Art.6 Abs.2 MB

(2) Vgl. Art.40 Abs.1 MB i.V.m. dem Milchlieferungsregulativ

(3) Gemäß Art.16 der VO des B.R. über die Verwertung der Verkehrsmilch vom 30.4.1957 (A.S. 1957,367) auf der Grundlage der Art.12 Abs.1 lit b und Art.16 Abs.1 lit c des MB

(4) Vgl. die VO vom 30.12.1953 über geschützte Warenpreise und Preisausgleichsmassnahmen (A.S.1953,1298) als Beispiel vgl. die Verfügung der EPK vom 28.10.1957 (A.S. 1957.890); zum Institut Preisausgleichskasse vgl. auch Sieber, H.: Die Preisausgleichskassen als Mittel der staatlichen Preispolitik, in: SZVS, 81.Jg. (1945), S.159-174

(5) Vgl. Art.20 MB und als Beispiel den B.R.B. vom 26.4.1957 (A.S. 1957,362)

(6) Vgl. Art.12 MB und die Erweiterung des MB durch den B.B. vom 27.6.1957 (A.S. 1957,571)

(2) Schlachtvieh und Fleisch:

Für die verschiedenen Arten und Qualitätsklassen von Schlachtvieh (großes Schlachtvieh: Stiere, Ochsen, Rinder, Kühe; daneben Schlachtkälber, Schweine und Schafe sowie Schlachtpferde) legt der B.R. Richtpreise im Sinne von Produzentenpreisen fest. Dabei werden teilweise (bei großem Schlachtvieh und bei Schweinen) Bandbreiten festgesetzt, die die normalen, meist vom Produktionszyklus bedingten Preisschwankungen im Jahresablauf berücksichtigen (vgl. Art. 4 Schlachtviehordnung).

Zur Sicherung des Absatzes zu diesen Preisen können die Importeure von Schlachtvieh, Fleisch und Fleischwaren im Rahmen des Leistungssystems¹⁾ in einem zumutbaren Verhältnis zur Übernahme von nicht direkt absetzbarem inländischem Schlachtvieh verpflichtet werden (gem. Art. 12, 13 und 15 Schlachtviehordnung). Zur Finanzierung der Verwertungsmaßnahmen (insbes. Herstellung von Gefrierfleisch, Konserven oder Export: vergl. Art. 14 Schlachtviehordnung) haben die Importeure Rückstellungen bis zu 5% des Inlandswertes ihrer Importe zu bilden (vgl. Art. 20 und 21 Schlachtviehordnung).

(3) Eier:

Wegen des großen Importbedarfes von Eiern wurde die Erzeugerpreisbildung sehr eng mit der Importregulierung verquickt, wobei für das Inland ebenfalls kostendeckende Preise angestrebt werden (gem. Abschn. IX LandVO²⁾). Hier wurde das sogen. Leistungssystem³⁾, d.h. die Pflicht-Übernahme der Inlandproduktion durch die Importeure, zu großer Perfektion entwickelt⁴⁾ und zugleich mit dem Hilfsmittel einer Preisausgleichskasse ausgestattet; diese "gewährt Beiträge an die Kosten der Sammlung, der Vermittlung und den Transport von Eiern, um so den Importeuren die Erfüllung ihrer Übernahmepflichten zu erleichtern."⁵⁾

(1) Vgl. u. S. 331

(2) Vgl. die Eierordnung, insbes. Art. 2 Abs. 1

(3) Vgl. u. S. 331

(4) Vgl. die sehr eingehende Regelung in der Durchführungsverfügung des EVD vom 17.12.1954 (A.S. 1954, 1399)

(5) 'Bauerntum 1963', a.a.O., S. 413 f.; ihr Aufwand wurde durch eine Abgabe auf Eierimporte gedeckt, vgl. die VO des B.R. vom 30.12.1953, Abschnitt II B, insbes. Art. 12 (A.S. 1953, 1298); diese Kasse war schon 1942 als kriegswirtschaftliches Hilfsmittel geschaffen worden, vgl. o. S. 128

Die Produzenten- und Übernahmepreise setzt der B.R. fest.¹⁾

(4) Getreide und Futtermittel:

Hier wurde zunächst keine neue Regelung getroffen, sondern die bisher praktizierte Marktregulierung beibehalten, die sich auf der Grundlage des Getreidegesetzes 1932 einerseits²⁾ und aus den kriegswirtschaftlichen Regelungen während des 2. Weltkriegs andererseits entwickelt hatte³⁾.

Demgemäß wurde eine sehr umfangreiche preis- (und mengen-)mäßige Regulierung für Brotgetreide, Mehl und Brot beibehalten⁴⁾. Preispolitisch war bzw. wurde festgelegt,

(a) der Bund "übernimmt gutes, mahlfähiges Inlandgetreide zu einem Preise, der den Getreidebau ermöglicht"⁵⁾.

(b) Der B.R. legt "die Grundsätze für die Preispolitik für Mehl, Dunst, Brot und Teigwaren" fest, "unter Berücksichtigung der Entwicklung der Einstandspreise des Getreides und der Lebenskosten"⁶⁾, "wobei eine möglichste Stabilität der Brotpreise anzustreben ist"⁷⁾;

(c) das EVD setzt die Preise und Handelsmargen für Mehl und Brot fest und

(d) die Getreideverwaltung des Bundes sowie die EPK sind mit der Festsetzung der Preise für andere Mahlprodukte sowie der Mahl- und Backlöhne beauftragt.⁸⁾

(1) Vgl. den B.B. über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle vom 10.6.1953, Art. 11 Abs. 3 (A.S. 1953, 891)

(2) Vgl. o. S. 235 ff.

(3) Vgl. o. S. 123 ff.

(4) Änderungen gegenüber der bisherigen Regelung wurden fixiert in dem B.B. über die Brotgetreideversorgung des Landes vom 19.6.1953 (A.S. 1953, 1245); zur mengenmäßigen Regulierung vgl. u. S.

(5) Schweizerische Bundesverfassung, Art. 23 a Abs. 2; damit sind eindeutig kostendeckende Erzeugerpreise gemeint; dagegen war der in Art. 6 des Getreidegesetzes 1932 festgelegte Preisrahmen für die Produzenten schon längst überholt (vgl. die Botschaft des B.R. betr. die Brotgetreideversorgung des Landes vom 16.6.1958, B.Bl. II 1958, S. 176 f.)

(6) Art. 20 Abs. 1 des B.B. über die Brotgetreideversorgung vom 19.6.1953, a.a.O.,

(7) Botschaft des B.R. betr. die Brotgetreideversorgung des Landes vom 10.2.1953 (B.Bl. I 1953, S. 346)

(8) Vgl. die Verfügung des EVD über die Preise für Mehl und Brot sowie Hartweizendunst vom 22.12.1953 (A.S. 1953, 1274)

- (e) Außerdem wurde der Mahlprämien-Grundbetrag¹⁾ erhöht (auf 10 sfr./100 kg vermahlene Getreide), und die abgestuften Gebirgszuschläge (je nach Höhenlage des Betriebes) wurden dieser Erhöhung angepasst (bis max. 22 sfr.)²⁾
- (f) Schließlich konnte der B.R. einen gewissen Preisausgleich vornehmen, indem er Weißmehl und ähnliche, als Luxusprodukte angesehene Mahlprodukte (Spezialmehle, Griess) mit einer besonderen Abgabe belastet, um damit einfaches Brot und gewöhnliche Teigwaren zu verbilligen³⁾
- (g) Demgegenüber begnügte man sich bei den Futtermitteln mit der Erhebung von Preiszuschlägen auf alle Importe, und zwar unter rein produktionspolitischen Aspekten⁴⁾

(5) Kartoffeln und Obst:

Bei beiden unterliegt die Preisbildung weiterhin den Bestimmungen für das staatliche Alkoholmonopol, d.h. primär dem Alkoholgesetz 1932⁵⁾, das die Festsetzung der Erzeugerpreise umfassend regelt, seit 1949 in folgender, revidierter Form:⁶⁾

"Art. 11

¹⁾ Die Übernahmepreise werden durch den Bundesrat festgesetzt.

²⁾ Für gebranntes Wasser, die durch das Verarbeiten von inländischen Kartoffeln, von inländischem Kernobst, seinen Abfällen und Rückständen oder von Rückständen der Presshefe- und Rübenzuckerfabrikation aus inländischen Rohstoffen gewonnen werden, sind die Übernahmepreise so festzusetzen, dass sie dem Produzenten für seine Rohstoffe eine angemessene Vergütung unter dem Gesichtspunkt der Überschuss- und Abfallverwertung gewähren und dem Brenner bei wirtschaftlich geführter Brennereianlage und Betriebsführung einen angemessenen Brennlohn sichern und ihm die Verzinsung und Abschreibung seines Anlagekapitals ermöglichen."

(1) Vgl. o. S. 234

(2) Vgl. Änderungsgesetz vom 17.12.1952 (A.S. 1953, 389) und den B.R.B. vom 21.4.1953 (A.S. 1953, 391)

(3) Vgl. Art. 21 des B.B. über die Brotgetreideversorgung vom 19.6.1953, a.a.O., i.V.m. Art. 16 der Vollziehungsverordnung I dazu vom 21.12.1953 (A.S. 1953, 1257); derartige Preisausgleichsmaßnahmen wurden schon im 2. Weltkrieg angewandt,

(4) Als Beispiel vgl. den B.R.B. über die Erhebung von Preiszuschlägen auf Futtermittel vom 29.12.1954 (A.S. 1954, 1361); im übrigen vgl. o. S. 299

(5) Vgl. o. S. 242

(6) Vgl. das BG über die Revision des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) vom 25.10.1949 (A.S. 1950, 72)

Dabei sind folgende zusätzlichen Bestimmungen des Alkoholgesetzes zu beachten:

- (a) Grundsätzlich wird der brennlosen Verwertung von Obst (vgl. Art. 11 Abs. 4 Satz 2) und Kartoffeln (lt. Art. 8) der Vorzug gegeben; besonders die Herstellung des als minderwertig angesehenen Kartoffelschnapses wird nur gestattet, wenn keine andere zweckmäßige Verwendung möglich ist.
- (b) Die Preisfestsetzung hat so zu erfolgen, daß der Qualitätsobstbau (also insbesondere der Tafelobstbau) und ein leistungsfähiger Kartoffelbau im Hinblick auf die Landesversorgung erhalten bleiben (lt. Art. 11 Abs. 4 Satz 1). Die 'flüssige' Verwertung und die Produktion dafür dürfen also nicht günstiger gestellt werden; im Gegenteil, der Mostobstbau darf durch die Preispolitik keinesfalls zur Ausdehnung angeregt werden (lt. Art. 11 Abs. 4 Satz 2)¹⁾.
- (c) Wenn im Bereich zwischen Rohstoffproduzenten und Alkoholmonopol selbständige Konzessions-Brennereien tätig werden (wie in Art. 4 geregelt), werden diese vom B.R. verpflichtet, den Rohstoffproduzenten "angemessene Mindestpreise im Sinne von Absatz 2 zu bezahlen. Dabei soll den Sorteneigenschaften und der Qualität der Rohstoffe Rechnung getragen werden" (lt. Art. 11 Abs. 3), d.h. soweit nach den genannten Bestimmungen überhaupt Rohstoffe zur Brennerei verwendet werden, sollen auch sie nach Qualitätsgesichtspunkten bezahlt werden.

(6) Gemüse:

Auch hier blieb die alte Regelung aus den 1930er Jahren in vollem Umfang bestehen.²⁾ Die Festsetzung der Richtpreise erfolgt hier weiterhin durch die o.g. Treuhandstellen der Schweizerischen Gemüseunion³⁾.

(7) Wein:

Während die Weinmarktorganisation nach dem Kriege wesentlich verbessert wurde, blieb es bei der Preisgestal-

- (1) Vgl. hierzu den alten Artikel 11 Abs. 5 von 1932 (A.S. 48.430), der in dieser Hinsicht noch wesentlich deutlicher gefasst war.
- (2) Vgl. o. S. 245
- (3) Vgl. dazu auch 'Bauerntum 1963', a.a.O., S. 423 f.

tung weitgehend beim bisherigen Verfahren,¹⁾ wenn auch auf der Basis neuer Bestimmungen:

Der B.R. bzw. das EVD "kann gebietsweise Richtpreise für Rebbauerzeugnisse im Sinne von Art. 29 und 31 des Landwirtschaftsgesetzes festsetzen. Die beteiligten Kreise können entsprechende Anträge stellen."²⁾

"Die Richtpreise haben den Charakter von Empfehlungen über die angemessenen Produzentenpreise. Sie sind nach der Qualität und unter Berücksichtigung der Grösse der Ernte so festzusetzen, dass die Produzenten bei einer auf Qualitätsproduktion ausgerichteten Betriebsweise mit den angestrebten Erlösen im Durchschnitt von in der Regel 10 Jahren Roherträge erzielen, die die Produktionskosten des Rebbaues im Sinne von Art. 29 des Landwirtschaftsgesetzes decken." 3)

Hauptrichtlinie der Preisfestsetzung des B.R. ist also auch hier die Deckung der Produktionskosten; in Anbetracht der starken Ernteschwankungen im Weinbau wird hier ein 10-jähriger Durchschnitt zugrundegelegt. Jedoch handelt es sich dabei, wie auch bisher im Weinsektor ⁴⁾, primär um eine Vermittlertätigkeit des B.R. in Preisfragen; denn in Art. 15 des Weinstatuts wird nochmals ausdrücklich betont, daß der B.R. (bzw. das von ihm beauftragte EVD) den Abschluß von "Vereinbarungen zwischen den interessierten Organisationen über die für die Produzenten, den Zwischen- und den Detailhandel gültigen Preise fördern" soll, primär "im Interesse der Absatzförderung von Rebbauerzeugnissen"; jedoch auch unter Wahrung der "berechtigten Interessen der Konsumenten".

Damit wären die wichtigsten, primär preiswirksamen Spezial-Maßnahmen des LG und seiner zahlreichen Ausführungsverordnungen systematisch dargestellt. Sie werden ergänzt durch eine Reihe mengenwirksamer Einzelinstrumente, die im folgenden skizziert werden sollen.

(1) Vgl. o. S. 247 ff.

(2) Art. 14 Abs. 1 des Weinstatuts 1953; zu Art. 29 LG vgl. o. S. 292 und zu Art. 31 vgl. o. S. 301

(3) Art. 14 Abs. 2 Weinstatut 1953

(4) Vgl. o. S. 247, Ziff. (3)

cbb.Mengenwirksame Instrumente für verschiedene Produkte

Diese Instrumente sind nicht speziellen Produkten zugeordnet, sondern sie werden bei allen Agrarprodukten von Bedeutung angewandt, wenn sich Marktungleichgewichte ergeben:

(1)Die Selbstversorgungspflicht der Produzenten ist ein ständig zu beachtendes Gebot (lt.Art.22 LG),d.h. die Landwirte haben sich, soweit als möglich, mit den normalerweise von ihnen hergestellten Produkten im eigenen Haushalt und Betrieb selbst zu versorgen¹⁾.

(2)Demgegenüber tritt die Rücknahmepflicht der landwirtschaftlichen Produzenten nur im Falle von Absatz- und Verwertungsschwierigkeiten bei bestimmten Produkten ein.Dann können die Produzenten vom Bund verpflichtet werden, von den weiterverarbeitenden Betrieben "Produkte,Nebenerzeugnisse und Abfälle zum Verbrauch im eigenen Betrieb oder Haushalt in tragbaren Mengen und zu angemessenen Preisen zurückzunehmen"(Art.25 Abs.2 LG).

(3)Außerdem kann der Bund befristete Einzelaktionen zur Marktentlastung selbst durchführen oder unterstützen,wenn durch Überführung der Märkte bei wichtigen landwirtschaftlichen Produkten Preiszusammenbrüche drohen. Dabei ist insbesondere an Maßnahmen der Lagerhaltung gedacht,jedoch kann der Bund auch alle anderen Aktionen zur Überschußverwertung bzw.Absatzförderung unterstützen.Zugleich kann er seine Hilfe von angemessenen Leistungen der Interessenten im Rahmen der jeweils zuständigen Marktorganisation²⁾ abhängig machen³⁾. Damit erhält der Bund faktisch eine sehr

(1) Vgl. Art.6 LandVO; dieses Gebot ist keineswegs überflüssig, denn bei den zum Teil wesentlich über den Konsumentenpreisen liegenden Produzentenpreisen der Schweiz wäre es z.B. bei Brotgetreide für den Bauern günstiger, alles Getreide abzuliefern und das verbilligte Brot zu kaufen (daher die o.g. Mahlprämie). Bei anderen Produkten,z.B. bei Milch, Käse,Eiern und Butter liegen die Konsumentenpreise ebenfalls niedriger, ohne daß Ausgleichszahlungen an die Produzenten bezahlt werden. Deshalb wurde z.B. die Buttermarktregulierung schon in den 1920er Jahren schwer gestört, weil die Produzenten ihre ganze preisgarantierte Butter ablieferten und ihren Eigenbedarf billiger aus dem Laden deckten.(vgl. o.S.196)

(2) Vgl. dazu o.S.303ff.

(3) Vgl. Art.25 Abs.1 LG i.V.m. Art.42 LandVO

umfassende Marktinterventions-Kompetenz.

(4) Als schwerstes Interventionsinstrument hat der B.R. im Rahmen vorgenannter Kompetenz die Möglichkeit, zur Marktentlastung die direkte Abnahme der Erzeugnisse vom Produzenten anzuordnen; diese Abnahme kann erfolgen

- durch den Bund selbst,
- durch in seinem Auftrag handelnde Verbände und Firmen,
- durch Importeure, die zur Übernahme inländischer Erzeugnisse verpflichtet werden können (Leistungssystem)¹⁾.

(5) Als ergänzendes Instrument der Absatzförderung seien noch die Bundesbeiträge für landwirtschaftliche Ausstellungen im Inland genannt, die "in der Regel zur Ausrichtung von Prämien an die Aussteller bestimmt" sind (Art. 39 Abs. 3 LG). Außerdem kann der Bund die Vertretung schweizerischer landwirtschaftlicher Interessen auf internationaler Ebene (in Vereinigungen, auf Ausstellungen und Kongressen) fördern (lt. Art. 39 Abs. 4 LG)²⁾.

c) Mengenwirksame Instrumente für einzelne Teilmärkte

Dieser Bereich umfaßt eine Maßnahmen-Gruppe, die speziell auf zwei als besonders wichtig angesehene Agrar-Teilmärkte abgestellt ist; dabei sollen zusätzlich zu den übrigen Maßnahmen spezielle Markt-Mengenregulierungen ermöglicht werden, um eventuell auftretende Marktungleichgewichte schnell und umfassend bekämpfen zu können, denn es handelt sich um folgende Bereiche:

(1) Diese Maßnahmen kann der B.R. ebenso wie alle Preisgarantien und sonstigen Bundesbeiträge davon abhängig machen, daß die Erzeuger die vorgenannten (Selbstversorgungs- und Rücknahme-) Pflichten sowie sonstige eventuell bestehende Verpflichtungen (lt. Art. 19 Abs. 2 und Art. 21 LG) erfüllt haben (vgl. Art. 28 i. V. m. Art. 25 Abs. 1 LG).

(2) Vgl. dazu (u. S. 336) die speziellen Bundesbeiträge für Werbeaktionen im Ausland für den Viehexport gemäß Art. 37 LandVO, die allerdings durch Art. 39 Abs. 4 LG mit abgedeckt werden.

(1) Markt für Milch und Milchprodukte:¹⁾

Aus Gründen der "Sicherung einer geordneten Versorgung des Landes" auf diesem Gebiet und "zur Förderung des Absatzes von Milch" (zu angemessenen Preisen, unter Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Interessen) ist die B.V. (gem. Art. 26 LG)²⁾ zu folgenden speziellen Maßnahmen befugt:

- (a) "Anordnungen über Erzeugung, Qualität, Ablieferung und Verwertung von Milch und Milchprodukten" (Art. 26 Abs. 1 lit a LG); d.h. neben den o.g. Maßnahmen zur allgemeinen Qualitätssteigerung der Milchwirtschaft³⁾ kann die B.V. auch sehr weitgehende Anordnungen treffen, die speziell von den Erfordernissen der Inlandsversorgung sowie von der Absatzseite des Marktes bestimmt werden bzw. die zur ausreichenden Beschickung oder zur Räumung des Marktes nötig erscheinen;
- (b) dazu dient insbesondere auch die Übertragung des Importmonopols für Butter an eine Zentralstelle (gem. Art. 26 Abs. 1 lit c LG), nämlich an die o.g. BUTYRA (lt. Art. 15 Abs. 1 MB)⁴⁾;
- (c) in gleicher Richtung wirken die "Vorschriften über die zweckmäßige und kostensparende Sammlung und Verteilung der Konsummilch" (incl. Bewilligungspflicht und Quartiereinteilung für Milcheinzelhandelsgeschäfte)⁵⁾;
- (d) Daneben kann bei Auftreten von Butterüberschüssen am Markt den Importeuren von Speiseölen und -fetten ein Butterbeimischungszwang auferlegt werden (lt. Art. 26 Abs. 4 LG);⁶⁾

(1) Im Zusammenhang mit den nachfolgenden Bestimmungen definierte der Gesetzgeber: "Als Milch und Milchprodukte... gelten Konsummilch, Konsumrahm, Milch für die Butter- und Käsefabrikation, Butter, Käse, Trocken- und Kondensmilch". (Art. 27 LG)

(2) "...weil unserer Milchwirtschaft eine besonders grosse landwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung zukommt, ist als seltene Ausnahme der Erlass der Ausführungsbestimmungen der B u n d e s v e r s a m m l u n g vorbehalten worden". So erklärt der B.R. in seiner Botschaft zum LG-Entwurf diese Bestimmung des Art. 26 LG (B.Bl.I 1953, S. 390).

(3) Vgl. o. S. 299

(4) Vgl. o. S. 307

(5) Vgl. Art. 26 Abs. 1 lit d LG; auf dieser Grundlage erfolgte dann die Regelung in Abschnitt VI (Art. 21-25) MB; im übrigen wurde der ZV als zuständig erklärt (Vgl. Art. 10 Abs. 1 MB und o. S. 210)

(6) Damit wurde schon im Jahre 1934 experimentiert, allerdings ohne großen Erfolg; vgl. o. S. 211

- (e) außerdem werden im Bereich des Milchmarktes verschiedene Abgaben erhoben¹⁾, deren Aufkommen "zur Senkung der Preise von einheimischen Milchprodukten und zur weitem Förderung ihres Absatzes im In- und Ausland zu verwenden" ist (Art.26 Abs.2 MB). Dabei ist jedoch ein einseitiges Exportdumping nicht erlaubt, denn wenn auf diese Weise Exportförderungen finanziert werden, sind gleichzeitig die im Inland abgesetzten Produkte zu verbilligen oder wenigstens "angemessene Rückstellungen" (ebd.) dafür auszuweisen.
- (f) Später wurde dann noch dem ZV das o.g. Instrument eines Milchverarbeitungsprogrammes zugewiesen, das zur Produktionsmengenplanung dient. In ihm sollen "die anzustrebenden Produktionsmengen an Käse und die Milchlieferungen an die Fabriken insgesamt und für die einzelnen Sektionen des Zentralverbandes festgelegt" werden²⁾.

(2) Markt für Brotgetreide:

Wie nach dem 1. Weltkrieg wurde auch nach dem letzten Kriege die umfassende Bewirtschaftung der Brot- und Brotgetreideversorgung zunächst weitergeführt. Die mengenmäßige Versorgung sollte vor allem durch folgende

(1) Dies sind lt. Art. 26 MB folgende:

- a. Abgaben auf Konsummilch und Konsumrahm (lt. Art. 5 Abs. 2, Art. 27 und 28 MB i.V.m. der VO des B.R. vom 30.12.1953, A.S. 1953, 1194); dabei handelt es sich um nichts anderes als den 'Krisenrappen' von 1922 (vgl. o. S. 190 und S. 201 sowie Tabelle 29) sowie um die Ausgleichsabgabe von nichtorganisierten Aussenseitern, die 1934 eingeführt wurde (vgl. o. S. 215);
- b. Die Abgabe auf importierte Butter (Art. 29 MB), die den speziellen Zollzuschlägen von 1930 entspricht (vgl. o. S. 209); im übrigen vgl. o. S. 308, lit (d);
- c. Preiszuschläge auf importierte Trockenmilch, Speiseöle und Speisefette (incl. der zu ihrer Herstellung nötigen Rohstoffe und Halbfabrikate) gemäß Art. 30 MB; sie entsprechen den Zollzuschlägen lt. B.R.B. vom 27.1.1931, a.a.O. (vgl. o. S. 211)

- (2) Vgl. Art. 8 der VO des BR vom 30.4.1957 (A.S. 1957, 367)

Maßnahmen sichergestellt werden¹⁾:

- (a) Zentrales Einkaufs- und Importmonopol für die staatliche Getreideverwaltung²⁾, um direkten Einfluß und volle Kontrolle über diesen Markt zu erhalten.
- (b) Gesetzlich vorgeschriebene Vorratshaltung an Brotgetreide. Dabei ging man von einer Zielmenge von ca. 400.000 t aus, die etwa zur Hälfte von der Getreideverwaltung selbst, zur andern Hälfte von den Handelsmühlen eingelagert und regelmäßig erneuert werden soll.³⁾
- (c) Zur Absicherung, Kontrolle und Durchführung dieser Bewirtschaftung nach einheitlichen Regeln wurde die umfassende Kontingentierung und Reglementierung der Handelsmüllerei beibehalten⁴⁾.

Durch diese primär mengenwirksamen, speziellen Eingriffe im Bereich des von der Produktion her wichtigsten Teilmarktes (für Milch und Milchprodukte) sowie auf dem versorgungspolitisch (im Krisenfälle) kritischsten Teilmarkt (für Brotgetreide) wurde das System der schweizerischen Agrarmarktenkung nach dem 2. Weltkrieg auf beinahe kriegswirtschaftlichem Regulierungsniveau gehalten.

Dieses Bild ist nun noch abzurunden durch einen Überblick über die speziellen Instrumente zur außenwirtschaftlichen

- (1) Vgl. den B.B. vom 26.9.1952 über die Brotgetreideversorgung des Landes (aufgrund des zeitlich bestimmten Verfassungszusatzes), der durch Volksabstimmung am 23.11.1952 bestätigt wurde und die Weiterführung der wichtigsten kriegswirtschaftlichen Regelungen bis Ende 1957 erlaubte (vgl. den zusammenfassenden B.B. vom 17.11.1952, A.S. 1952, 1057). Durch B.B. vom 1.10.1957 und Volksabstimmung darüber am 27.11.1957 (vgl. B.B. vom 20.12.1957, A.S. 1957, 1043) wurde diese Regelung bis zur Revision des Getreidegesetzes, längstens bis Ende 1960 verlängert. Die Revision des Getreidegesetzes erfolgte dann am 20.3.1959 (A.S. 1959, 995)
- (2) Vgl. B.B. über die Brotgetreideversorgung des Landes vom 19.6.1953, Art. 1 (A.S. 1953, 1245); dabei sollten private Getreidehändler soweit als möglich mit berücksichtigt werden (vgl. ebd., Art. 2).
- (3) Vgl. Art. 3-5 des letztgenannten B.B., die Vollziehungsverordnung I, Art. 2-5 dazu (über Einfuhr, Lagerung und Abgabe von Brotgetreide sowie Sicherheitsleistung der Handelsmühlen, A.S. 1953, 1257) sowie die Botschaft des B.R. dazu vom 10.2.1953 B.Bl. I 1953, S. 344 ff.
- (4) Zur Begründung vgl. die Botschaft des B.R. vom 31.7.1951 über die Verlängerung der kriegswirtschaftlichen Massnahmen zur Sicherung der Brotgetreideversorgung (B.Bl. II 1951, S. 580 ff.); zur Durchführung vgl. Art. 8 des B.B. über die Brotgetreideversorgung vom 19.6.1953 (A.S. 1953, 1245)

Absicherung des bisher aufgezeigten binnenwirtschaftlichen Agrarmarktlenkungssystems; denn unsere früheren Ausführungen haben gezeigt, daß der Außenhandel für die Schweiz von größter Bedeutung und stärkster Wirkung auf allen Gebieten ist und daß eine Marktregelung nur dann wirksam werden kann, wenn sie nach außen entsprechend abgesichert ist.

cc. Außenhandelspolitische Absicherung¹⁾

cca. Wertmäßige Einfuhrbelastungen

(1) Zölle

In diesem Bereich galt noch (bis zum neuen Zollltarif ab 1960, bedingt durch den GATT-Beitritt²⁾) der alte Zollltarif von 1921³⁾ weiter, dessen Gewichtszollsystem durch die inzwischen eingetretene Geldentwertung nicht mehr die alte Schutzwirkung erbrachte⁴⁾. Daß Zölle (zumindest für die Schweiz) ein ausgesprochen unflexibles und deshalb marktpolitisch wenig effizientes Instrument darstellen, zeigen nicht nur die früheren, langwierigen Auseinandersetzungen um die jeweiligen neuen Zollltarife, sondern auch ganz besonders die Tatsache, daß der Tarif von 1921 bis 1960 weitgehend unverändert bestehen bleiben konnte. Dies hatte seinen Grund nicht zuletzt darin, daß auf die Basis dieses starren Zollltarifs eine ganze Reihe von

(2) zusätzlichen wertmäßigen Einfuhrbelastungen aufgestockt wurde, die man als Zolllzuschläge, Importabgaben oder Preiszuschläge auf bestimmte Einfuhren deklarierete. Hier lag ein wichtiges Aktionsfeld der Agrarpolitiker der Schweiz, denn damit hatte man ein ausgesprochen flexibles Instrument zur Hand, das sehr differenziert eingesetzt werden konnte. Ein wichtiges Nebenprodukt, nämlich die teilweise recht beträchtlichen Einnahmen aus diesen Zu-

(1) Vgl. dazu Senn, E., a.a.O., S. 126-157 (Kap. 5), passim; dort werden diese Instrumente teilweise recht ausführlich behandelt, weshalb hier diese Ausführungen möglichst kurz gehalten werden.

(2) Vgl. o. S. 281

(3) Vgl. o. S. 179 und Tabelle 11

(4) Immerhin verblieb nach den Berechnungen von Senn für Nahrungsmittelimporte des Jahres 1955 noch eine durchschnittliche wertmäßige Belastung von ca. 13%; vgl. Senn, E., a.a.O., S. 128 f.

schlagen, verführte die Agrarpolitiker dazu, für die meisten Abgaben auch gleich eine ganz bestimmte Verwendung festzulegen (manchmal sogar eine ganze Reihe von nacheinander zu erfüllenden Verwendungszwecken), so- daß schließlich eine ausgesprochen unübersichtliche 'Töpf- chenwirtschaft' mit sehr verschiedenen Zielrichtungen entstand¹⁾. Die wichtigsten Einfuhrbelastungen dieser Art im Bereich der Agrarmärkte sind:

(a) Allgemeine Zollzuschläge.

Falls der Absatz inländischer landwirtschaftlicher Er- zeugnisse durch Importe gefährdet wird, kann der B.R. Zollzuschläge erheben, und zwar grundsätzlich nur auf gleichartige Erzeugnisse (lt. Art. 23 Abs. 1 lit b LG), jedoch unter Umständen auch auf nur ähnliche Produkte, wenn durch sie "eine nicht mehr tragbare Konkurrenz entsteht" (Art. 23 Abs. 2 LG)²⁾.

(b) Preiszuschläge auf Futtermittelleinführen.³⁾

Mit ihnen wird vor allem die Verteuerung des Kraftfut- terimports bezweckt, um in Verfolgung des Einzelzieles der Einschränkung der Viehwirtschaft bzw. ihrer An- passung an die inländische Futtergrundlage zugunsten einer vermehrten Ackerbauproduktion das versorgungs- politische Hauptziel mit Hilfe einer ausgewogeneren Ag- rarproduktionsstruktur verwirklichen zu können :

Für die Verwendung des Aufkommens aus diesen Preiszu- schlägen hat der schweizerische Gesetzgeber gleich einen ganzen Katalog von Aufgaben bereitgestellt:

- Anbauprämien für inländisches Futtergetreide (Art. 20 LG) sowie für Flachs und Feldgemüse in Berggebieten (gem. Art. 13 LandVO);

- (1) Ein zentraler Fonds wäre leichter zu verwalten und zu verplanen gewesen; allerdings hätte er auch mehr Überblick über die hier umlaufenden, insgesamt recht erheblichen Beträge erbracht und dies lag sicherlich nicht im Interesse der Landwirtschaft und ihrer po- litischen Vertreter, sodaß hierbei auch eine ge- wisse Verschleierungsabsicht vermutet werden kann.
- (2) Vgl. dazu im übrigen die Ausführungen des B.R. in seiner Botschaft zum LG-Entwurf vom 19.1.1951 (B.B1. I 1951, S. 133, hier S. 187 f.)
- (3) Grundlage der Erhebung ist Art. 19 Abs. 1 LG; im übr- igen vgl. o. S. 297

- Ausfuhrprämien für bestimmte landwirtschaftliche Produkte (Art.24 Abs.1 und 2 LG);
- Beiträge zu Marktentlastungsaktionen (lt.Art.25 Abs.1 LG);
- Ausgleichszahlungen zur Sicherung kostendeckender Produzentenpreise für Raps, dessen Anbauflächen vom Bund festgesetzt werden und für dessen Ernte er die Abnahme gewährleistet (gem.Art.12 LandVO).

(c) Importabgaben auf Konkurrenz- und Substitutionsprodukte der Milchwirtschaft.¹⁾

Die Abgabe auf Importbutter hat die Doppelfunktion einer Abschöpfung und zugleich einer Konsumpreisverbilligungsabgabe zu erfüllen²⁾;

die Abgaben auf Trockenmilch sowie auf Speiseöle und Speisefette (incl.der zu ihrer Herstellung nötigen Rohstoffe und Halbfabrikate) sind jeweils unter Berücksichtigung der Weltmarktpreisentwicklung für diese Produkte einerseits, der Preis- und Absatzsituation für Milchprodukte und Speisefette sowie der Lebenshaltungskosten im Inland andererseits festzulegen (lt.Art. 30 MB). Diese Importe sind also so zu verteuern, daß sie den Inlandsmarkt nicht allzu stark stören können.

Das so erzielte Aufkommen wird zur Preissenkung für Milchprodukte im Inland und zu ihrer Absatzförderung verwendet³⁾. Damit wird also ein doppelter Effekt erzielt, denn die finanzielle Mehrbelastung der importierten Konkurrenzprodukte wird in voller Höhe zur Verbilligung der Inlandsprodukte verwendet.

(d) Importabgabe auf Wein und Weinmost.⁴⁾

Sie betrug anfangs 8 sfr./100 kg Importmenge und wurde im sogen. "Rebbaufonds" (Art.38 Weinstatut 1953) gesammelt, um alle die Ausgaben zu decken, die dem Bund im Rahmen der Weinbau-und-absatzförderung erwachsen;

(1) Grundlage hierfür ist Art.26 Abs.1 lit b LG i.V.m. Art.26 LandVO

(2) Vgl. o. S.308 und Art.29 MB

(3) Lt. Art.26. Abs.2 MB

(4) Grundlage hierfür ist Art.46 LG i.V.m. Art.37 Weinstatut-1953

dazu zählen insbesondere:

- die Förderung der Erneuerung und Umstellung der Weinberge (Art.10 und 11 Weinstatut 1953)¹⁾;
- die Finanzierung von marktentlastenden Weineinlagerungen bei drohendem Preisverfall (lt.Art.25 LG) und die Leistung von Entschädigungen an die Lagerhalter, wenn sie dadurch einen Verlust erleiden (Art.20 Weinstatut 1953);
- die Deckung eventueller Differenzen zwischen dem Erzeugerpreis und dem Übernahmepreis der Importeure bei Anwendung des Leistungssystems (Art.23 Weinstatut 1953);
- die Förderung der alkoholfreien Traubenverwertung und deren Propagierung;
- schließlich die Einführung von Qualitätszeichen für Weine und Traubensäfte sowie die Förderung von deren Export (vgl.Art.25 bis 28 Weinstatut 1953).

ccb.Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen

(1) Importkontingentierung

Auch der Einsatz dieses häufig angewandten Instrumentes ist generell nur dann zulässig (wie die oben genannten Zollzuschläge), wenn der Absatz gleichartiger oder ähnlicher landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu angemessenen Preisen gefährdet ist (vgl.Art.23 Abs.1 und 2 LG). Erst dann können die Einfuhren auf eine bestimmte Menge beschränkt werden, wobei nicht nur die Interessen der jeweils betroffenen Landwirte maßgebend sein sollen, sondern auch die der anderen Wirtschaftszweige.²⁾ Außerdem sind dabei die Erfordernisse der allgemeinen Handelspolitik und die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu berücksichtigen, während umgekehrt bei künftigen internationalen Handelsvereinbarungen diese Grundsatzbestimmungen des LG berücksichtigt werden müssen (vgl.Art. 24, Abs.3 und 4 LandVO)³⁾.

(1) Vgl. o. S. 298

(2) Vgl. dazu o. S. 304, Fußnote (1)

(3) Diese Bestimmung erhielt größte Bedeutung bei den Verhandlungen über die GATT-Mitgliedschaft der Schweiz, wo schließlich durch größte Zähigkeit eine Sondergenehmigung zur Beibehaltung quantitativer Einfuhrbeschränkungen durchgesetzt werden konnte

Als wichtiges Hilfsmittel der Durchführung aller Importregulierungen, insbesondere aber der Kontingentierung, wurde für fast alle Agrarprodukte von Bedeutung die Einfuhrbewilligungspflicht festgelegt, d.h. zur Kontrolle der Agrarmärkte wurden alle bedeutenderen Einfuhren der staatlichen Genehmigung unterworfen, um gegebenenfalls die für nötig erachteten Lenkungsmaßnahmen einzuleiten¹⁾.

(2) Leistungssystem²⁾

Dieses Instrument kann der B.R. ebenfalls unter den vorgenannten Bedingungen anwenden aufgrund der Befugnis, "die Importeure zur Übernahme von gleichartigen Erzeugnissen inländischer Herkunft und handelsüblicher Qualität in einem zumutbaren Verhältnis zur Einfuhr zu verpflichten und die dazu nötigen Massnahmen zu treffen und Vorschriften zu erlassen" (Art.23 Abs.1 lit c LG).

Dieser sehr starke Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit wird vor allem auf den Teilmärkten angewandt, die generell einen erheblichen Importbedarf aufweisen und daher den entsprechenden mengenmäßigen Spielraum für die Übernahme der Inlandsprodukte haben. Die Preisbildung erfolgt dann in der Regel im Wege der 'Mischkalkulation' zwischen hohen Inlandsproduzentenpreisen und niedrigen Importpreisen³⁾.

(3) Importsperr

Das absolute Einfuhrverbot für irgendwelche Waren ist sicherlich die radikalste handelspolitische Abwehr-Maßnahme, die zudem für ein so stark exportorientiertes Land wie die Schweiz nicht ungefährlich ist. Denn sie fordert

- (1) Vgl. Art.23 Abs.3 LG i.V.m. Art.28-30 LandVO; auch die übrigen Ausführungsbestimmungen zum LG unterwerfen zahlreiche Agrarprodukte der Importbewilligungspflicht (vgl.z.B. Art.17 Weinstatut 1953, Art.8 Schlachtviehordnung, Art.31 Abs.3 MB, Art.3 Eierordnung)
- (2) Grundlage dieser Übernahmeverpflichtung der Importeure ist Art.23 Abs. 1 lit c LG; den von der Praxis geprägten Begriff "Leistungssystem" verwendet auch der B.R. in seiner Botschaft zum LG-Entwurf, a.a.O., S.188
- (3) Beispiele dafür wurden schon mehrfach genannt; vgl. Art.31 LandVO, Art.21 Weinstatut, Art.12 Schlachtviehordnung, Art.5 Eierordnung.

entsprechende Gegenmaßnahmen der Handelspartner geradezu heraus. Daher wurde sie früher auch nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen angewandt, insbesondere in Zollkriegen¹⁾ und zur Abwehr von Tier- und Pflanzenseuchen (z.B. bei Auftreten der Reblaus- und der Maul- und Klauenseuche).

Im Weinstatut von 1953 wurde nun eine solche Einfuhrsperre für "die Einfuhr von weissem Weinmost und von kuranten Weissweinen" (Art. 16 Abs. 2 Weinstatut) ausgesprochen, und zwar als generelle und dauernd gültige Bestimmung, ohne irgendwelche besonderen Voraussetzungen oder Bedingungen festzulegen. Dies war sicherlich weder den allgemeinen Zielen der schweizerischen Handelspolitik, noch den speziellen Zielen des LG, insbesondere seinem Ziel der Qualitätssteigerung im schweizerischen Weinbau²⁾, nicht sehr förderlich. Denn dadurch wurde jegliche Konkurrenz auf dem Markt für preiswerte Weißweine unterbunden. Daneben scheint auch die rein rechtliche Basis dieser Bestimmung keineswegs sehr sicher zu sein, wie Senn nachzuweisen versuchte³⁾.

(4) Dreiphasensystem

Hierbei handelt es sich um die zeitlich abgestufte, kombinierte Anwendung der vorgenannten mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen bei den landwirtschaftlichen Produkten, deren Inlandsangebot saisonal besonders starken Schwankungen unterliegt, also z.B. bei frischem Obst und Gemüse:

Während der ersten Phase wird die Einfuhr nicht beschränkt, solange kein nennenswertes inländisches Angebot vorliegt (Art. 25 Abs. 1 LandVO).

Die zweite Phase tritt ein, wenn inländische Erzeugnisse

(1) Z.B. in den beiden Zollkriegen mit Frankreich kurz vor und nach der Jahrhundertwende,

(2) Vgl. o. S. 298

(3) Vgl. Senn, E., a.a.O., S. 142; nicht zuletzt deshalb wurde wohl diese stringente Bestimmung anl. der Neufassung des Weinstatuts im Jahre 1971 fallengelassen und auch der Weißwein der normalen Importkontingentierung unterworfen; vgl. Weinstatut vom 23.12.1971 (A.S. 1972, 54), Art. 16-26

zwar angeboten werden, jedoch noch nicht in ausreichenden Mengen. Dann erfolgt die Deckung des Restbedarfs durch mengenmäßig begrenzte Importe, also unter Anwendung der Kontingentierung bzw. des Leistungssystems (Art. 25 Abs. 2 LandVO).

"Genügt das inländische Angebot einer Ware handelsüblicher Qualität und zu angemessenen Preisen zur vollen Bedarfsdeckung, so wird die Einfuhr für gleichartige ausländische Erzeugnisse nicht mehr zugelassen" (Art. 25 Abs. 3 Satz 1 LandVO); dann ist die dritte Phase erreicht.

Damit wurde also ein ausgesprochen flexibles Instrument zur Einfuhrregulierung geschaffen, das durch die Möglichkeit von Sonderbewilligungen i.V.m. der inländischen Lagerhaltung oder für ganz spezielle Zwecke noch zusätzliche Variationen erlaubt (vgl. Art. 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 LandVO).

(5) Einfuhrmonopole

Hier handelt es sich um staatliche oder vom Staat verliehene, also gesetzliche Importmonopole, die durch eigene staatliche Behörden (Alkoholmonopol, Eidgenössische Getreideverwaltung) oder durch die o.g. Marktlenkungsorganisationen ausgeübt werden und die eine umfassende Regulierung der Einfuhren erlauben.

Insgesamt hat man also, entsprechend der großen Bedeutung der schweizerischen Agrarimporte, ein umfassendes Instrumentarium zur Importlenkung entwickelt, das bei entsprechender Anwendung den Landwirten ausreichenden Schutz vor ausländischer Konkurrenz zu bieten vermochte. Es wurde, eingedenk früherer negativer Erfahrungen mit dem allzu starren Zollschatz, großer Wert auf marktpolitische Anpassungsfähigkeit und generelle Flexibilität des Außenschutzes gelegt, wobei man nicht davor zurückschreckte, über rechtliche und verfassungsmäßige Grundsätze großzügig hinwegzusehen; denn die Handels- und Gewerbefreiheit wurde hier doch sehr weitgehend und nicht immer nur im Falle der Not beschnitten, und die Berücksichtigung der allgemeinen wie speziell der Konsumenteninteressen trat teilweise stark in den Hintergrund¹⁾.

(1) Vgl. Art. 31 a der Schweizerischen Bundesverfassung

Abschließend sind die im Gesamtsystem nicht ganz so bedeutsamen, exportbezogenen Maßnahmen aufzuzeigen.

ccc. Förderung der Agrarausfuhr

α. Gegenstand der Exportförderung

Das LG legt fest, daß sich die Exportförderung des Bundes auf "die Ausfuhr von Nutz- und Zuchttieren, von Erzeugnissen der Vieh- und Milchwirtschaft und des Obst- und Weinbaues" beschränkt (Art. 24 Abs. 1 LG). Damit sind die landwirtschaftlichen Produktionszweige genannt, die entweder ständig (wie bei Käse) oder wenigstens zeitweise mehr produzieren, als im Inland nachgefragt wird.

Zuchtvieh wird primär zur laufenden Erneuerung der großen inländischen Milchkuhbestände, insbes. auch zu deren qualitativer Verbesserung, benötigt und daher wird die Viehzucht staatlich gefördert.¹⁾ Gleichzeitig wollte man aber dem der Milchwirtschaft eigenen, immanenten Trend zur Viehbestandsausweitung, also zu Produktionssteigerungen, entgegenwirken und der o.g. Zielsetzung der Begrenzung der Viehbestände entsprechen. Deshalb wurde den Viehzüchtern das 'Exportventil' geöffnet, um ihren primär qualitativen Bemühungen nicht mit quantitativen Gegenmaßnahmen auf dem Binnenmarkt entgentreten zu müssen.

Das einzige ständige und bewußt als solches hergestellte Exportprodukt der schweizerischen Landwirtschaft ist der Hartkäse. Von seinem Absatz im Ausland und den dabei erzielten Preisen hängt letztlich die Fungibilität des gesamten Systems der Milchmarktlenkung ab, während die komparativen Kosten der schweizerischen Butterproduktion so ungünstig liegen, daß man diese Produktion absichtlich auf relativ 'kleiner Flamme' hält (lt. Art. 11 lit c MB). Die dadurch nötigen Butterimporte wiederum werden als Kompensationsobjekte der eigenen Agrarexporte eingesetzt (gem. Art. 36 LandVO), darüberhinaus als Gegenleistung für Industrieexporte²⁾.

(1) Vgl. o. S. 299 ff.

(2) Vgl. o. S. 304, Fußnote (1) und nachstehendes Instrument

Die Exportförderung für Obst- und Weinbauprodukte schließlich ist primär unter dem Gesichtspunkt der sehr unbeständigen meteorologischen Bedingungen der Schweiz mit der Folge sehr starker Ernteschwankungen bei Obst und Weintrauben¹⁾ zu sehen. Daher können in guten Erntejahren diese Teilmärkte nur durch erhöhte Exporte (i.V.m.den anderen, o.g. speziellen Maßnahmen, insbes. Einlagerungen) geräumt werden.

β. Mittel der Exportförderung:

(1) Berücksichtigung im handelspolitischen Kompensationsverkehr; d.h. die Exportförderung nach Art. 24 Abs. 1 LG

"umfasst vorab die handelspolitischen Bemühungen, durch die Vereinbarung handelsvertraglicher Kontingente und die Erleichterung von zwischenstaatlich festgelegten Kompensationsgeschäften die ausländischen Märkte für die schweizerischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse offen zu halten; dabei ist die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse so weit als möglich in den Dienst der Ausfuhr solcher Produkte zu stellen." (Art. 36 LandVO).

(2) Export- und Frachtbeiträge.²⁾

Sie dienen "zur Erreichung des Preisanschlusses an die ausländischen Märkte" (wie es Art. 38 Abs. 1 LandVO für Nutz- und Zuchtvieh besagt), um bei nicht ausreichendem Inlandsabsatz überhaupt den Export zu ermöglichen, ohne die Produzenten zur Abgabe unter den im internationalen Vergleich sehr hohen inländischen Gestehungskosten zu zwingen.

(3) Qualitäts- und Preiskontrolle für Exportprodukte.³⁾

Ein Bedürfnis dafür kann vor allem aus dem guten internationalen Ruf der schweizerischen Spezialitäten hergeleitet werden⁴⁾ sowie aus dem Bemühen, auch im Ausland

(1) Vgl. die Erntezahlen für Weinmost und Obst bei Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 165 und S. 180

(2) Für Nutz- und Zuchtvieh sowie für vieh- und milchwirtschaftliche Erzeugnisse sind sie schon in Art. 24 Abs. 2 LG vorgesehen, für ersteres in Art. 38 LandVO zusätzlich ausführlich geregelt, für Wein in Art. 28 des Weinstatuts.

(3) Vgl. Art. 24 Abs. 3 LG; außerdem Art. 28 Abs. 2 Weinstatut und den B.R.B. betr. die Überwachung der Ausfuhr von Käse vom 30.12.1953 (A.S. 1953, 1188); eine entsprechende Regelung enthält Art. 24 ter Abs. 4 des revidierten Alkoholgesetzes von 1949 (A.S. 1950, 72) für Obst und Kartoffeln.

(4) So auch Senn, E., a.a.O., S. 160

hohe Preise zu erzielen¹⁾. Zur praktischen Durchführung werden (entsprechend der o.g.Regelung der Einfuhrkontrollen) die betreffenden Produkte der Ausfuhrbewilligungspflicht unterstellt.

(4) Bundesbeiträge für Werbeaktionen im Ausland; sie werden speziell zur Förderung des Viehexports geleistet, als Kostenbeiträge für Werbematerial und Teilnahmen an (Vieh-) Ausstellungen im Ausland (Art.37 LandVO).

Damit ist das aktiv einsetzbare Instrumentarium der schweizerischen Agrarmarktpolitik systematisiert und dargestellt worden. Abschließend wäre noch ein Überblick über die Instrumente zu geben, die der Erfolgskontrolle der gesamten Agrarpolitik dienen. Denn nicht zuletzt von deren Praktikabilität sowie Schnelligkeit und Umfang der Aussage hängt die Möglichkeit von rechtzeitigen und wirksamen agrarpolitischen Reaktionen auf Wandlungen der markt- und preispolitischen Entwicklungen ab.

d. Instrumente der Erfolgskontrolle

da. Förderung der gesamten Agrarstatistik

"Zur Beschaffung der für den richtigen Vollzug des Gesetzes unerlässlichen Grundlagen fördert der Bund den Ausbau der gesamten Landwirtschaftsstatistik" (Art.32 LG).

Denn diese hat, so erläutert der B.R. in seiner Begleitbotschaft zum LG-Entwurf, "die Aufgabe, Tatsachen festzustellen, die uns über die natürlichen Bedingungen, die Produktionsrichtung, Betriebsweise, Betriebsergebnisse, Produktpreise usw. Auskunft geben, praktisch also alle bedeutenderen wirtschaftlichen Erscheinungen in der Landwirtschaft zahlenmässig festhalten. Ohne eine Darstellung der natürlichen Grundlagen der Landwirtschaft, ihrer Wechselbeziehungen zu den übrigen Zweigen der Volkswirtschaft, der landwirtschaftlichen Betriebsverhältnisse, der Roherträge nach Menge und Wert, des Aufwandes und des Reinertrages ist nicht auszukommen."2)

Damit hatte der B.R. nicht nur Notwendigkeit und Bedeutung der Agrarstatistik herausgestellt, sondern auch de-

(1) Vgl. dazu die oben zitierte Auffassung des B.R. über die Exportpreispolitik für Käse im Rahmen der SK; o.S. 305

(2) B.Bl. I, 1951, S. 197

ren Aktionsbereich, wenigstens in groben Zügen, abgesteckt. Gleichzeitig (und an gleicher Stelle) stellt er jedoch auch fest, daß die Statistik eine kostspielige Angelegenheit sei, "weshalb sie sich auf das Wesentliche zu beschränken hat".¹⁾

Dementsprechend befaßt sich das LG nur mit den wichtigsten agrarstatistischen Erhebungen, wobei man bei näherer Kenntnis der Umstände den Eindruck erhält, daß der Gesetzgeber sich hier weiterhin zu einem guten Teil auf die jahrzehntelange und relativ umfangreiche agrarstatistische Arbeit des S.B.S. zu stützen beabsichtigt, die auch bisher weitgehend das statistische Material zu Agrarfragen lieferte²⁾. Dies wird sehr deutlich in der Begleitbotschaft zum LG-Entwurf, wo der B.R. feststellt: "Die Veröffentlichungen des Bauernsekretariates liefern dem Bund für seine Wirtschaftspolitik wertvolle und recht zuverlässige Unterlagen."³⁾

db. Spezielle Agrarstatistik

dba. Produktionskataster

"Der Bund führt einen Produktionskataster", bestimmt Art. 33 LG. Damit ist jenes bei der Durchführung des 'Anbauplanes Wahlen' im 2. Weltkrieg so erfolgreich eingesetzte Hilfsinstrument gemeint, das die Grundlage der 'Planung' der Bodenproduktion in jenen kritischen Jahren bildete.⁴⁾ Künftig sollte er in ähnlicher Weise "Auskunft über die Voraussetzungen zur besseren Anpassung der Produktion an die Landesbedürfnisse und die Absatzverhältnisse"⁵⁾ geben,

(1) B.Bl. I, 1951, S. 197

(2) Schon sehr früh hatte der SBY mit wissenschaftlich fundierten und statistisch belegten Untersuchungen seine Forderungen untermauert (vgl. o.S. 69); die "Statistischen Erhebungen und Schätzungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft" seines SBS, insbesondere die ab 1901 durchgeführten Buchhaltungserhebungen werden auch in dieser Arbeit verwendet und letztere wurden dann vom Bund offiziell anerkannt und faktisch zur offiziellen Bundesstatistik erhoben durch Art. 37 LG (vgl. nachstehend Punkt dbc.).

(3) B.Bl. I, 1951, S. 199

(4) Insoweit wird auf die dortigen Ausführungen und Quellenangaben verwiesen, vgl. o.S. 142 und S. 139; dagegen dient der spezielle Rebbaukataster nach Art. 43 LG der Bezeichnung und Abgrenzung der Weinbaugebiete.

(5) Botschaft des B.R. zum LG-Entwurf (B.Bl. I, 1951, S. 199)

d.h. über die klimatischen und topographischen Bedingungen und über die Bodenverhältnisse, nicht zuletzt auch über die besonders zu berücksichtigenden Berggebiete.

dbb.Ernte-und Bestandesaufnahmen

Sie umfassen folgende Einzelmaßnahmen:

- (1)Die Rebenenerträge werden alljährlich durch die Kantone festgestellt (Art.34 Abs.1 LG).
- (2)Für weitere Erzeugnisse kann der B.R. ebenfalls Ertrags-,Ernte- oder Bestandesaufnahmen anordnen;die Durchführung erfolgt auch hier durch die Kantone (Art. 34 Abs.2 LG);
- (3)"Eidgenössische Tierzählungen" sind mindestens alle 5 Jahre durchzuführen (gem.Art.35 Abs.1 LG),bei Bedarf können zusätzlich repräsentative Zwischenerhebungen gemacht werden (lt.Art.35 Abs.2 LG).¹⁾

dbc.Buchhaltungserhebungen

Zu den Kosten dieser, seit Anfang des Jahrhunderts vom S.B.S. durchgeführten Erhebungen kann der B.R. Beiträge (bis zu einem Drittel) leisten, "wenn ihm die Nachprüfung der Erhebungen ermöglicht wird" (Art.37 LG).

Dagegen hatte das S.B.S. nichts einzuwenden, im Gegenteil eine offizielle Anerkennung seiner statistischen Arbeiten konnte deren Gewicht nur verstärken. Eine Spezialkommission des EVD befand dann auch die Rentabilitätserhebungen des S.B.S. als methodisch einwandfrei, sodaß ihrer Aufwertung zur quasi-offiziellen Wirtschaftsstatistik im Rahmen des LG nichts mehr im Wege stand. Außerdem sparte der B.R. so den Verwaltungsaufwand für eigene Erhebungen dieser Art, und schließlich sprach für diese Regelung auch die recht einleuchtende Überlegung, daß die Bauern ihrer Berufsorganisation eher (richtige) Auskünfte erteilen als einer Behörde.²⁾

- (1) Als Beispiele vgl. die "Verordnung für die eidgenössische Viehzählung" vom 19.3.1956 (A.S. 1956,596), die eine totale Viehzählung anordnet sowie die repräsentative Zählung des Schweinebestandes im November 1956 nach der VO vom 23.10.1956 (A.S.1956,1245)
- (2) So begründet der B.R. den Art.37 LG in seiner Botenschaft zum LG-Entwurf, a.a.O., S.199

Diese speziellen Agrarstatistiken erbringen i.V. mit den allgemeinen Erhebungen (wie z.B. Volkszählungen, Betriebszählungen) durch staatliche Stellen, ergänzt durch die sonstigen Erhebungen des S.B.S. sowie durch das bei den einzelnen (o.g.) Marktorganisationen anfallende statistische Material, insgesamt eine recht umfassende Gesamt-Agrarstatistik.¹⁾ Daraus lassen sich nicht zuletzt gute Erkenntnisse über Erfolg oder Mißerfolg der schweizerischen Agrarpolitik in ihren verschiedenen Teilbereichen entnehmen, wie es die vorliegende Arbeit unter bestimmten Aspekten versucht.

Vorstehend wurde das in zahlreichen Publikationen so genannte "Neue Agrarprogramm" ²⁾ der schweizerischen Agrarpolitik in umfassender Form systematisiert, wobei gleichzeitig eine funktionale Zuordnung des gesamten Instrumentariums vorgenommen werden konnte. Auf diese Weise wurde die zunächst undurchdringlich erscheinende Vielfalt der zahlreichen in agrarpolitischen Gesetzen, Bundesbeschlüssen, Bundesratsbeschlüssen und Verordnungen festgelegten Maßnahmen nach funktionalen Gesichtspunkten geordnet und den damit verfolgten Zielen gegenübergestellt. Dabei ergibt sich aus der hier angestellten, sehr langfristigen Untersuchung eine wichtige Feststellung:

Keine wichtigere Zielvorstellung und vor allem kein in diesem System enthaltenes Instrument ist wirklich grundlegend neu. Vielmehr ergibt sich aus den vorangegangenen Abschnitten eindeutig, daß fast alle Einzelbestandteile dieses 'neuen' Ziel-Mittel-Systems in irgendeiner Variante schon früher angewandt worden sind. Wirklich neu ist nur der Tatbestand, daß man aus den sehr verschiedenen vorangegangenen Aktionsperioden eine große Zahl irgenvann einmal für

(1) Als Gesamtüberblick vgl. Bäggli, W.: Artikel "Agrarstatistik", in: HdSVW, a.a.O., Bd. II, S. 360-363

(2) Vgl. z.B. Howald, O.: Voraussetzungen für die Durchführung des Agrarprogrammes, Vortrag vom 8.2.1949, abgedr. in: Agrarpolitische Revue, 5. Jg. (1948/49), S. 281 bis 302, hier insbes. S. 288 f.

wirksam befundener Instrumente zu einem einzigen großen 'Instrumentenkasten' zusammengebaut hat, um damit zu versuchen, den immer länger (und damit notwendigerweise auch inkonsistenter) gewordenen Zielkatalog wenigstens annähernd zu realisieren.

Kennzeichnend für das gesamte Ziel-Mittel-System nach dem LG ist also das offensichtliche Bemühen, eine möglichst vollständige Wappnung zu erreichen, um den (oben aufgezeigten) Extremen und Wechselfällen der allgemeinen wirtschaftspolitischen Entwicklung und deren Auswirkungen auf den Agrarsektor wirksam begegnen zu können. Dieses System ist mithin nur dem zugänglich und auch in seinen Details verständlich, der die Anwendung und Entwicklung der Ziel-Mittel-Systeme in den vorhergehenden vier Perioden der schweizerischen Agrarpolitik kennt. Denn das LG stellt praktisch einen 'Knotenpunkt' in dieser Entwicklung dar, in den alle Erfahrungen und Detailkenntnisse über Wirkungszusammenhänge der verschiedensten Art unter sehr verschiedenen Bedingungen einmünden. Bildlich gesprochen laufen hier die mehr oder weniger dicken Stränge der agrarpolitischen praktischen Erfahrung zusammen, um ein dickes Tau zu bilden, an dem eine möglichst krisensichere Agrarpolitik aufgehängt werden kann.

Da wir aufgrund unserer bisherigen Untersuchungen die wichtigsten dieser Teilstränge und deren 'Tragkraft' kennen, wird im folgenden darauf verzichtet, die praktische Anwendung der in ihrer Grund-Wirkungsweise schon bekannten Instrumente detailliert zu untersuchen. Von Interesse sind nur Neu- oder Weiterentwicklungen einzelner Instrumente; darauf beschränken sich die folgenden Ausführungen.

III. Modifikationen des agrarpolitischen Ziel-Mittel-Systems von 1951 während seiner Anwendung bis heute

1. Wandlungen der Zielvorstellungen

Seit dem Inkrafttreten des LG erstattete der B.R. in längeren Abständen (1956, 1959, 1965 und 1969) ausführlich Bericht über die schweizerische Agrarpolitik, insbesondere über ihre Schwerpunkte in der Zielsetzung und im Mittelseinsatz¹⁾. Aus diesen offiziellen Berichten lassen sich am besten eventuelle Wandlungen des Ziel-Mittel-Systems entnehmen, sodaß wir primär anhand dieser Quellen seine Weiterentwicklung bis in die neueste Zeit verfolgen können.

Das übergeordnete Hauptziel der Sicherung der Landesversorgung mit Nahrungsmitteln behielt über die ganze Zeit seine vorrangige Stellung und grundlegende Bedeutung bei. Da das Mittel der Lagerhaltung aus technischen und finanziellen Gründen hierfür nur begrenzt einsetzbar ist,²⁾

betrachtete es der B.R. als unerlässlich, daß daneben

"die Voraussetzungen erhalten bleiben oder allenfalls geschaffen werden, um auch aus dem eigenen Boden die Landesversorgung jederzeit in einem angemessenen Rahmen sicherzustellen. Die Konsequenz dieser Feststellung bedeutet nichts anderes als die Erhaltung und Förderung der einheimischen Landwirtschaft." 3)

- (1) Der erste "Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Landwirtschaftspolitik des Bundes und die Lage der schweizerischen Landwirtschaft" wurde am 31.1.1956 erstattet (B.Bl.I, 1956, S.324), der zweite am 29.12.1959 (B.Bl.I, 1960, S.201), der dritte am 10.12.1965 (B.Bl.III, 1965, S.425) und der vierte am 26.2.1969 (B.Bl.I, 1969, S.389). Ein fünfter Bericht wurde in dem Bericht des B.R. an die B.V. über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975-1979 vom 28.1.1976 (B.Bl.I, 1976, S.442) evtl. noch für das Jahr 1976 angekündigt. (Künftig werden diese vier Berichte als 'Bericht 1956', 'Bericht 1959', 'Bericht 1965' und 'Bericht 1969' zitiert.)
- (2) Jedoch war man auch hier sehr aktiv und erließ am 30.9.1955 das "Bundesgesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge" (A.S. 1956, 85); im übrigen wurden eine ganze Reihe von kriegswirtschaftlichen Maßnahmen zur Vorratshaltung beibehalten bzw. verlängert; vgl. o.S. ff. und die zahlreichen B.R.B., aufgeführt z.B. in der A.S. 1957, Inhaltsverzeichnis S.168 bis 170.
- (3) Bericht 1959, S.218; d.h. also, daß hier die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft im Sinne der o.g. Hauptziele (1) und (2) als Mittel zur Realisierung dieser Zielvorstellung anzusehen sind, ein deutliches Zeichen für die fließende Grenze zwischen Zielen und Mitteln.

Dabei war man sich im klaren darüber, daß diese Politik in Friedenszeiten einen erheblichen Mehraufwand für den Staat und (wenigstens teilweise) verteuerte Lebensmittel für die Konsumenten zur Folge hatte; aber man wollte sich nicht einseitig von finanziellen (Spar-)Überlegungen leiten lassen, sondern hielt für diesen Zweck "finanzielle Leistungen in einem gewissen Ausmass (für) unumgänglich"¹⁾. Dies führt im Bericht 1969 zu einer etwas konkreteren Formulierung, denn dort bezeichnet der B.R. als eines der vier wichtigsten agrarpolitischen Ziele die "Sicherung der nötigen Anbau- und Produktionsbereitschaft, um die Nahrungsmittelversorgung des Landes in Zeiten gestörter Zufuhren zu gewährleisten." 2)

Daß man sich dabei der Komplexität einer derartigen Zielformulierung sehr wohl bewußt war, deutet die direkt anschließende, keineswegs umfassende 'Gebrauchsanweisung' an, die die wichtigsten Mittel zur Realisierung dieses Hauptzieles bzw. der entsprechenden Teilziele kurz umreißt:

"Dabei sind die Möglichkeiten der Lagerhaltung und der allfälligen Zufuhren mitzuberücksichtigen. Die Anbaubereitschaft ist insbesondere durch eine massvolle und gezielte Förderung des Ackerbaus zu gewährleisten. Auch ist dafür zu sorgen, dass im Ernstfall genügend qualifizierte Arbeitskräfte und die notwendigen sachlichen Produktionsmittel zur Verfügung stehen." 3)

In diesem weitreichenden Sinne ist dieses Hauptziel ein ständiger und häufig maßgebender Einflußfaktor der schweizerischen Agrarpolitik geblieben.

Die o.g. Hauptziele (1) und (2), die "Erhaltung eines gesunden Bauernstandes" und die "Förderung einer leistungsfähigen Landwirtschaft", die der B.R. zunächst noch als teilweise getrennte Zielformulierungen interpretiert hatte⁴⁾, fasste er später durch die Einführung der zusätzlichen Ziel-Komponente des Familienbetriebes noch fester zu einem einheitlichen Hauptziel zusammen:

(1) Bericht 1959, S. 218

(2) Bericht 1969, S. 495; eine ähnliche Formulierung, allerdings mehr beiläufig, verwandte schon der Bericht 1965, S. 430

(3) Bericht 1969, S. 495

(4) Vgl. o. S. 288

"Das Ziel der Agrarpolitik ist unseres Erachtens in der Erhaltung und Schaffung einer möglichst grossen Zahl von leistungsfähigen bäuerlichen Familienbetrieben zu erblicken, die gegenüber der ausländischen Konkurrenz besser zu bestehen vermögen und in welchen ein paritätisches Einkommen erzielt werden kann. Diese Voraussetzungen erfüllen Betriebe, die sowohl vom Standpunkt eines optimalen Arbeitskräfte- und Kapitaleinsatzes wie auch hinsichtlich der Rationalisierungsmöglichkeiten günstige Bedingungen bieten." 1)

Man hatte sich also zu der Erkenntnis durchgerungen, daß die Erhaltung eines 'gesunden' Bauernstandes keineswegs ein rein bevölkerungspolitisches Problem darstellt, sondern sehr eng mit der ökonomischen 'Gesundheit' der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. mit ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zusammenhängt.²⁾

Während 1956 die Verschlechterung der Lage der Kleinbetriebe "aus Gründen der Erhaltung eines zahlreichen, gesunden Bauernstandes"³⁾ noch bedauert wurde, erteilte der B.R. 1959 den Anhängern der zahlenmäßigen Erhaltung des Bauernstandes eine klare Absage. Sie wurde mit der tatsächlichen Verringerung der absoluten Betriebszahl und der gleichzeitigen Zunahme der mittelgroßen Betriebe begründet und mit dem Hinweis untermauert, daß selbst "landwirtschaftliche Kreise" inzwischen erkannt hätten,

"dass in vielen Fällen eine Verbesserung der Verhältnisse weitgehend nur durch eine Änderung der Betriebsgrößenstruktur erreicht werden kann; sie erachten es deshalb nicht als möglich, länger auf der These zu verharren, die Erhaltung und Förderung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft bedeute unbedingt deren zahlenmäßige Erhaltung und nur unter dieser Voraussetzung seien die Zielsetzungen der Verfassung und des Landwirtschaftsgesetzes erfüllt." 4)

Während man aus den Äusserungen der schweizerischen Agrarpolitiker und Interessenten in der Vorbereitungszeit des LG häufig den Eindruck gewinnen konnte, daß sie in diesem

(1) Bericht 1959, S. 220; schon in der Zusammenfassung dieser beiden Ziele zu einer Überschrift kommt dieser Wandel zum Ausdruck, vgl. ebd.

(2) Vgl. Bericht 1959, S. 220; im übrigen hatte diese Erkenntnis auch schon Senn (1958) gewonnen, wobei er sehr eingehend "die objektive und realpolitische Unmöglichkeit einer zahlenmäßigen Erhaltung des Bauernstandes" darlegte; vgl. Senn, E., a.a.O., S. 38 ff.

(3) Bericht 1956, S. 367 f.

(4) Bericht 1959, S. 220 f.

Bereich fast alles für 'machbar' ansahen ¹⁾, zeigt sich hier nun eine gewisse Ernüchterung. Sie rührt sicherlich von den praktischen Erfahrungen in der Zwischenzeit her, und durch sie wurde der B.R. 1965 zur ganz speziellen Betonung einer weiteren, zwar immer schon vorhandenen, aber nun besonders herausgestellten Ziel-Mittel-Komponente bewogen, nämlich der der bäuerlichen Selbsthilfe:

"Ein Bauernstand ist nur gesund, wenn er leistungsfähig ist, wenn er den Grundsatz der Selbsthilfe in den Vordergrund stellt und wenn er gewillt ist, sich den technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten einer neuen Zeit anzupassen und die natur- und marktbedingten Schwankungen im Wirtschaftserfolg soweit zumutbar selbst zu tragen!"²⁾

Hieraus läßt sich eine 'Rückzugslinie' der Regierung bezüglich des Umfangs ihres Engagements für die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft erkennen. Nach den anfänglich sehr weit reichenden Absichten auf diesem Gebiet wurde zunächst (1959) das Ziel auf den 'leistungsfähigen landwirtschaftlichen Familienbetrieb' eingeengt (angesichts einer recht großen Anzahl ausgesprochener Klein- und Kleinstbetriebe³⁾), und später (1965) wurden die Landwirte zusätzlich sehr deutlich auf ihre Pflicht zur Selbsthilfe verwiesen. Folgerichtig wurde dann die letzte Zielformulierung (von 1969) in diesem Zusammenhang sehr differenziert abgefasst und erläutert:

Das Ziel selbst ist die "Entwicklung von leistungsfähigen bäuerlichen Betrieben, die einen rationellen Einsatz der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital ermöglichen.

Darunter sind vorerst Vollerwerbsbetriebe zu verstehen, die der bäuerlichen Familie eine nachhaltige Existenzgrundlage und damit eine angemessene soziale Stellung ermöglichen. Dazu gehören aber auch Kombinationen von landwirtschaftlicher und ausserlandwirtschaftlicher Tätigkeit in sogenannten Zu- oder Nebenerwerbsbetrieben. Nach wie vor gilt der bäuerliche Familienbetrieb als Leitbild, dies jedoch nicht im Sinne einer statischen, sondern einer sich dynamisch den veränderten Verhältnissen anpassenden Form. Die verschiedensten Möglichkeiten der Kooperation sind dabei ausgiebig und in vermehrter Masse zu erforschen und zu nutzen. Es wird keine Einheitsbetriebsstruktur angestrebt, sondern es soll Platz sein für verschiedene Betriebsformen."⁴⁾

(1) Vgl. z.B. die ausgesprochen optimistischen Erwartungen des S.B.V. in seinen "Richtlinien" von 1942, vgl. o.S.268

(2) Bericht 1965, S.480 f.

(3) Selbst 1965 lagen noch ca. 40% aller Landwirtschaftsbetriebe in den Betriebsgrößenklassen von 0,5 - 5 ha; vgl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.22

(4) Bericht 1969, S.494-495

Damit greift also endgültig eine moderne, differenzierte Betrachtungsweise Platz. Der anzuwendende Maßnahmenkatalog liegt allerdings primär (jedoch nicht nur) im Bereich der Agrarstrukturpolitik, die hier nicht in voller Breite behandelt werden kann, sondern nur hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Marktpolitik¹⁾.

Die "Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft" als Hauptziel Nr. (4) bzw. als ständig zu beachtende Bedingung der Agrarpolitik wurde zunächst von der LandVO (in Art.4) nur dahingehend präzisiert, daß bei der Anwendung der vorgesehenen Maßnahmen "auf die andern Wirtschaftszweige und auf die ökonomische Lage der übrigen Bevölkerungsschichten Rücksicht zu nehmen" sei.

Etwas ausführlicher befasst sich der Bericht 1959 mit diesem Problemkreis, wenn er feststellt, daß die landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen so zu gestalten seien, "dass die übrige Wirtschaft und namentlich die Verbraucher dadurch nicht einseitig belastet werden". 2) Gleichzeitig erwartet jedoch der B.R. (mehr mit Blick auf die Agrar-Subventionen) von der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung, daß sie bereit ist, die Konsequenzen aus der im LG konzipierten Agrarpolitik zu tragen. "Indessen ist insbesondere mit Rücksicht auf die Verbraucher darauf zu achten, dass die Belastung nicht vorab über den Preis wichtiger Volksnahrungsmittel erfolgt." 3) Man begnügte sich also noch mit einer recht oberflächlichen und cursorischen Behandlung dieser Frage.

Nach weiteren zehn Jahren sah sich dann aber der B.R. genötigt, diesem Problemkreis etwas mehr Beachtung zu schenken. Inzwischen war ihm offensichtlich von den nichtlandwirtschaftlichen Kreisen klagemacht worden, daß sie nicht unbedingt alle Konsequenzen der Agrarpolitik widerspruchlos hinzunehmen bereit waren. Daher stellt der Bericht 1969 bei der Behandlung der agrarpolitischen Ziele ein-

(1) Vgl. dazu die o.g. Instrumente des LG (S.294-296)

(2) Bericht 1959, S.222

(3) Ebd., S.223

leitend fest, bei ihrer Verfolgung müsse "ein vernünftiger Kompromiss gefunden werden zwischen den agrarwirtschaftlichen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen, insbesondere

- dem Streben der Landwirte nach einem gesicherten Einkommen sowie einem angemessenen gesellschaftlichen Status,
- der Forderung der Verbraucher nach einer preisgünstigen Versorgung mit Nahrungsmitteln und einer breiten Auswahlmöglichkeit,
- der volkswirtschaftlich notwendigen Aufrechterhaltung des Aussenhandels als Voraussetzung für ein gesundes Wirtschaftswachstum sowie
- dem finanzpolitischen Erfordernis, die öffentlichen Mittel sparsam und entsprechend den gesamtwirtschaftlichen Prioritäten einzusetzen." 1)

Diese Gegenüberstellung der verschiedenen konkreten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, die faktisch den agrarpolitischen Wirkungsbereich abstecken bzw. mehr oder weniger einschränken, ergänzt der B.R. dann noch durch den Hinweis auf die eher abstrakten "Grundsätze und Normen"²⁾ der schweizerischen Gesellschaftsordnung, die die "Grenzen des Agrarschutzes"²⁾ mehr in verfassungsrechtlicher oder gar staatsphilosophischer Hinsicht abstecken:

- Zunächst betont er die Prinzipien der freien Wirtschaftsordnung, die den Landwirt als freien Unternehmer sehen und ihm (wenigstens im Grundsatz) die Handels- und Gewerbefreiheit einräumen;
- nach dem "Prinzip der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit ...darf der Staat nur insofern aktiv werden, als die Entfaltung der privaten Kräfte nicht genügt, um den im Gesamtinteresse erwünschten Zustand der Gesellschaft herbeizuführen. Die Grenzen, die sich daraus ergeben, tangieren die ganze Agrarpolitik." 3)
- Schließlich verweist die Regierung auch noch auf die föderalistische Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, d.h. sie betont, daß für eine ganze Reihe agrarpolitischer Maßnahmen, insbesondere für die Strukturpolitik, weitgehend die Kantone zuständig sind.

Insgesamt zeigt sich auch hier das Bestreben des B.R., aus der Rolle des allzuständigen Lenkers der Agrarpolitik herauszukommen. Wenn man dies zusammen mit den vorgenann-

(1) Bericht 1969, S.494

(2) Vgl. Bericht 1969, S.496 ff.

(3) Ebd., S.497

ten 'Rückzugsgefechten' in den anderen Hauptzielbereichen betrachtet, so erhält man den Eindruck, daß hier ein wirkliches Problem entstanden sein mußte. Angesichts des im vorigen Abschnitt in seiner Systematik aufgezeigten agrarpolitischen Instrumentariums mit seinen sehr weitgehenden Lenkungsbefugnissen für den Staat wird diese Problematik verständlich, und das Anrufen der freien Wirtschaftsordnung und des Prinzips der Subsidiarität, die im Rahmen dieses Lenkungssystems doch weitgehend mißachtet worden waren, erinnert doch sehr stark an den berühmten 'Zauberlehrling'. Die anschließende Anwendungs- und Wirkungsanalyse wird hierüber Aufschluß geben. Vorher sind aber noch die übrigen oben behandelten Ziele auf Ergänzungen bzw. Um- oder Neuinterpretationen hin zu untersuchen.

Die als Ziel Nr.(5) genannte Berücksichtigung der Lage der Berggebiete, insbesondere ihrer wesentlich erschwerten Produktions- und Lebensbedingungen¹⁾, entwickelte sich zunehmend zu einem wichtigen Aktionsschwerpunkt der Agrarpolitik.

Die Zielsetzung blieb im Grunde unverändert, wenn auch der Bericht 1965 eine etwas allgemeinere Formulierung gebraucht, indem er als einen "Hauptsektor" der Agrarpolitik "Massnahmen zugunsten besonders benachteiligter Gebiete und Bevölkerungsgruppen" nennt.²⁾ Diese Benachteiligung der Berggebiete und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten stellt Bickel in einen umfassenderen, den Bereich der Agrarpolitik übersteigenden Rahmen, wenn er ausführt:

"Die Erhaltung des Berggebietes ist eine grundsätzlich unbestrittene, staatspolitische Verpflichtung. Sie ist in der Schweiz besonders wichtig, einmal angesichts des im Vergleich mit den meisten anderen Ländern besonders grossen Anteils des Berggebietes am Gesamtareal des Landes und zum anderen im Hinblick auf die föderalistische Struktur der Schweiz. 'Erhaltung des Berggebietes' darf dabei nicht statisch verstanden werden, sondern schliesst das

(1) Vgl. dazu Bericht 1956, S.360 ff.

(2) Bericht 1965, S.426

wachstumspolitische Postulat der wirtschaftlichen, sozialpolitischen und kulturellen Entwicklung des Berggebietes in Übereinstimmung mit der Entwicklung der übrigen Teile des Landes ein. Ohne die Schaffung einer tragfähigen Wirtschaftsstruktur wäre eine völlige Entvölkerung immer grösserer Teile des Berggebietes auf die Dauer nicht zu verhindern. Hinter die staatspolitischen Aspekte müssen rein ökonomische Erwägungen unter Umständen zurücktreten, ohne dass sie gänzlich ausser Acht gelassen werden dürfen." 1)

Von großer Wichtigkeit ist hierbei die Tatsache, daß man allmählich die Unzulänglichkeit rein agrarpolitischer Hilfen erkannte. Neben den gezielten Hilfen der Agrarpolitik und den ergänzenden sozialen Hilfsmaßnahmen²⁾ gewann aber "die Erkenntnis der Notwendigkeit einer gesamtwirtschaftlichen Förderung der (Berg-, d. Verf.) Region"³⁾ zunehmend an Boden.

Diese inzwischen weitgehend anerkannte Sonderstellung der Berglandwirtschaft und darüber hinaus der gesamten Bergregion machte nach Ansicht des B.R. ein umfassendes Entwicklungskonzept für dieses Gebiet erforderlich, das eine "koordinierte Förderung von Land- und Waldwirtschaft, Fremdenverkehr, Industrie und Gewerbe" beinhaltet.⁴⁾

Eine derartige regionalpolitische Entwicklungskonzeption für das Berggebiet wurde von mehreren Experten erarbeitet und vom EVD am 5.5.1971 dem B.R. vorgelegt;⁵⁾ sie enthält eine sehr breit angelegte, gesamtwirtschaftliche Konzeption⁶⁾, die folgende fünf Haupt-Maßnahmen-Bereiche unterscheidet:

(1) Bickel, W.: Die langfristige Struktur- und Einkommensentwicklung der schweizerischen Landwirtschaft, Bern 1969, S. 99

(2) Vgl. z.B. u.S. 375ff.

(3) Bericht 1969, S. 421 f.

(4) Ebd., S. 471

(5) "Der Bundesrat genehmigte den Bericht am 5.5.1971 und beauftragte die zuständigen Departemente, entsprechende Anträge zur Verwirklichung der Entwicklungskonzeption auszuarbeiten", Botschaft des B.R. über Investitionshilfe für Berggebiete vom 16.5.1973 (B.Bl. I, 1973, S. 1591)

(6) Vgl. ebd.: "Rechtlich gesehen gliedert sich diese in zahlreiche Erlasse, die einzeln, sobald sie vom Bundesrat oder parlamentarisch verabschiedet worden sind, in Kraft treten werden".

- (1) Landwirtschaft,
- (2) Fremdenverkehr, Industrie und Gewerbe,
- (3) Finanzpolitik,
- (4) Bildungspolitik,
- (5) Infrastrukturpolitik.

Damit wurde der agrarpolitische Zielbereich in eine umfassende regionalpolitische Konzeption einbezogen, wobei "die gezielte Förderung der Berglandwirtschaft eine zentrale Aufgabe des Entwicklungskonzepts" bleibt;¹⁾ im folgenden werden wir uns weitgehend auf deren Betrachtung beschränken.

Nachdem vorstehend die Entwicklung der Hauptziele der schweizerischen Agrarpolitik nach dem LG untersucht wurde, sind nun noch die o.g. konkreten Einzelziele²⁾, die insbesondere den Bereich der Agrarmarkt- und-preispolitik betreffen, zu überprüfen. Hier ist nur kurz festzustellen, daß keines dieser fünf Ziele irgendwie an Bedeutung eingebüßt hat³⁾, sondern daß alle bis heute in vollem Umfang gültig und aktuell geblieben sind. Vor allem das Ziel paritätischer landwirtschaftlicher Einkommen entwickelte sich zu einem Schwerpunkt der Agrarpolitik, wobei man sich auf die Formel der "Sicherung eines angemessenen, wenn möglich paritätischen Einkommens für die Landwirte" zurückzog⁴⁾. Daneben traten aber auch noch zwei weitere Zielbereiche immer mehr in den Vordergrund der agrarpolitischen Aktivitäten:

Einmal ist hier die Verbesserung der Produktionsgrundlagen der Landwirtschaft im weitesten Sinne zu nennen, die schon im Bericht 1959 als "Schwergewicht der künftigen Agrarpolitik"⁵⁾ bezeichnet wird. Danach sollen in diesem vorwiegend strukturpolitischen Bereich noch wesentlich

(1) Botschaft des B.R. vom 16.5.1973, a.a.O., S.1597

(2) Vgl. o. S. 293

(3) Vgl. dazu die ausführliche Behandlung der agrarpolitischen Ziele im Bericht 1969, S.494 ff., insbes. die Ziele Nr.3 und 4

(4) Vgl. o. S.293 und den Bericht 1969, S.503, Ziff.3

(5) Bericht 1959, S.222

stärker als bisher

- Bodenverbesserungen einschließlich landwirtschaftlicher Hochbauten,
- Verbesserungen der Betriebsgrößenstruktur,
- qualitative Verbesserungen der pflanzlichen und tierischen Produktion sowie
- die weitere Vervollkommnung des Bildungs-, Beratungs-, Versuchs- und Forschungswesens

gefördert werden, um vor allem eine Senkung oder wenigstens eine Stabilisierung der Produktionskosten zu erreichen.

"Dabei muss aber eine Voraussetzung erfüllt sein; sie besteht darin, dass die Ausgaben des Bundes für reine Preisstützungsmassnahmen insbesondere dort, wo es nicht gleichzeitig um die Sicherstellung der Landesversorgung geht, sukzessive reduziert werden. Es geht uns mithin darum, die im Rahmen des Finanzhaushaltes des Bundes für die Landwirtschaft verfügbaren Mittel den entwickelten Grundsätzen gemäss einzusetzen und ihnen dadurch eine nachhaltige Wirkung zu verschaffen." 1)

Einen weiteren Schwerpunkt von zunehmender Bedeutung sieht der B.R. in der "zielgerichteten Produktionslenkung",²⁾ d.h. es soll über die bisher vorwiegend preispolitische Marktlenkung hinaus in verstärktem Umfange auch die Produktion direkt beeinflusst werden. Dabei stellt sich automatisch "die Frage nach der optimalen Produktionsstruktur, d.h. dem Verhältnis zwischen Acker- und Wiesland, sowie dem Umfang der einzelnen Zweige der pflanzlichen und der tierischen Produktion."³⁾

Um diese optimale Produktionsstruktur zu verwirklichen, stellte der B.R. folgende Richtlinien⁴⁾ auf, die insgesamt zu beachten und ständig gegeneinander abzuwägen sind, um bei der Anwendung von einzelnen Maßnahmen jeweils die beste Lösung zu finden:⁵⁾

(1) Bericht 1959, S.222; vgl. auch die Ausführungen im Bericht 1965, S.482 ff. und im Bericht 1969, S.503 ff.

(2) Bericht 1965, S.481; zielgerichtet bedeutet hier die Ausrichtung an den Hauptzielen des LG

(3) Bericht 1969, S.516

(4) Er nennt sie "Faktoren (Kriterien, Ziele)", ebd. S.516

(5) Bericht 1969, S.516-522; dort werden sie jeweils nochmals ausführlich erläutert und begründet, hier werden nur die Überschriften zitiert.

- "1. Erhaltung der nötigen Anbaubereitschaft zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung in Zeiten gestörter Zufuhren."
- "2. Ausnützung der wirtschaftlichen Vorteile des Standorts."
- "3. Anpassung der Produktion an den Inlandbedarf und die Möglichkeiten der Ausfuhr unter Aufrechterhaltung eines angemessenen Agrarimportvolumens."
- "4. Berücksichtigung der künftigen Nachfrageentwicklung."
- "5. Tiefhaltung der Kosten für den Fiskus und die Verbraucher."
- "6. Sicherung des landwirtschaftlichen Einkommens und zweckmässige Bodennutzung."

In den Dienst dieses Zielbereiches soll doch wieder die Agrar-Preispolitik gestellt werden; für sie stellt der B.R. folgende "Haupttrichtlinien" auf: ¹⁾

- "1. Die Preispolitik wird zwar auch inskünftig der landwirtschaftlichen Einkommensstützung dienen, sie ist indessen vermehrt der Produktionslenkung dienstbar zu machen. Bei der Festsetzung der Agrarpreise ist ihre Steuerungsfunktion besser zu beachten und optimal auszunutzen. Anzustreben ist dabei u.a. die bestmögliche Übereinstimmung zwischen Produktion und Absatz und die Erhaltung des aus kriegswirtschaftlichen Gründen notwendigen Selbstversorgungsgrades.
2. Bei der Festsetzung der Agrarpreise ist auch den gesamtwirtschaftlichen Interessen nach Möglichkeit Rechnung zu tragen und auf eine Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft in bezug auf die Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu achten.
3. Die Agrarpreise können ihre wichtige Steuerungsfunktion nur dann optimal erfüllen, wenn die Landwirte nicht nur die gegenwärtige, sondern auch die mutmassliche künftige Höhe dieser Orientierungsdaten kennen. Dies verlangt eine langfristig orientierte Preispolitik unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Marktverhältnisse. Ein System nach der Art der Richtpreise mit angemessenen Schwankungsbreiten könnte dieser Forderung am ehesten gerecht werden."

Damit schließt sich diese rückblickende Zielanalyse zu einem Kreis, denn dieser Einzelziel- bzw. Richtlinienkatalog enthält weitgehend nichts anderes als eine etwas ausführlichere Interpretation der o.g. Hauptziele. Daraus wird klar ersichtlich, daß die schweizerischen Agrarpolitiker zwar die Gewichtung ihres Zielsystems nach den Erfordernissen der Produktions- und Marktverhältnisse

(1) Bericht 1969, S. 533 f.

durchaus zu variieren, zu interpretieren und mit neuen Schwerpunkten zu versehen wußten, daß aber die agrarpolitischen Hauptzielsetzungen nach dem LG bis heute keinen ernsthaften Ansatz zu Richtungsänderungen grundsätzlicher Art aufzuweisen haben¹⁾.

Darin wird sich auch in diesem Jahrzehnt mit Sicherheit nichts ändern, denn der derzeit regierende B.R. hat in den Richtlinien für seine Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975-1979 ausdrücklich festgelegt, "die Ziele und die Konzeption unserer Agrarpolitik so wie sie im Vierten Landwirtschaftsbericht dargelegt wurden, gelten nach wie vor."²⁾

Allerdings nennt er in diesem Bericht zusätzlich die Aufgabengebiete Landschaftspflege und Umweltschutz, die im Bericht 1969 noch keine Rolle spielten, inzwischen aber (nicht nur in der Schweiz) zu sehr aktuellen Problemkreisen geworden waren. Dennoch scheint man es hier (wie auch andernorts) zunächst bei verbalen Kraftakten zu belassen, denn eine parlamentarische Initiative (vom 25.11.1974), die darauf gerichtet war, durch eine Ergänzung der Verfassung das noch vorhandene Kulturland (vor allem auch zur Sicherstellung einer bestmöglichen eigenen Ernährungsbasis) zu erhalten, wurde von einer damit befassten Kommission des Nationalrats als verfassungsrechtlich bedenklich und insgesamt zu radikal befunden und daher abgelehnt³⁾.

Noch etwas weiter in die Zukunft als das Regierungsprogramm reicht das "Landwirtschaftliche Produktionsprogramm für die Zeit von 1976 bis 1980"⁴⁾, das eine "Arbeits-

- (1) Einzige Ausnahme ist hier evtl. das Abrücken von der zahlenmäßigen Erhaltung des Bauernstandes, das jedoch nicht im Belieben der Regierung stand, sondern durch die starke Abwanderung der ländlichen Bevölkerung aus nicht nur agrarpolitisch relevanten Gründen faktisch erzwungen wurde.
- (2) "Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975-1979" vom 28.1.1976 (B.Bl.I, 1976 S.442, hier S.510)
- (3) Vgl. den Bericht der Kommission des Nationalrats vom 18.6.1975 (B.Bl. II, 1975, S.1060)
- (4) Vgl. Dokumentationsdienst Nr.91 vom 23.10.1975, hrsg. vom Landwirtschaftlichen Informationsdienst, Bern; (künftig zitiert: Produktionsprogramm 1976)

gruppe für die Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion" unter Mitwirkung aller agrarpolitisch bedeutsamen Organisationen und Behörden aufgestellt hat und das "als eine Richtlinie für alle interessierten Kreise zu betrachten" ist.¹⁾ für dieses umfassende Konzept der Agrarpolitik der nahen Zukunft "sind folgende Zielsetzungen wegleitend: Konsumgerechte und ausgeglichene Versorgung des Marktes mit Nahrungsmitteln in Friedenszeiten, Wirtschaftliche Vorsorge für Zeiten mit gestörter Zufuhr, Erhöhung des Selbstversorgungsgrades der Schweiz mit Nahrungs- und Futtermitteln, Förderung und Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, Sicherung eines angemessenen landwirtschaftlichen Einkommens und Förderung bäuerlicher Familienbetriebe, Standortgerechte und rationelle landwirtschaftliche Produktion, Erhaltung der Kulturlandschaft." 2)

Dieses Zielsystem verdeutlicht noch besser, daß auch in absehbarer Zukunft die bisherige Generallinie der schweizerischen Agrarpolitik (ergänzt durch den Punkt Landschaftserhaltung) beibehalten werden wird, daß also in dieser Hinsicht mit einer weitgehenden Konstanz gerechnet werden kann.

(1) Vergl. Produktionsprogramm 1976, S.1; dieses Programm wird im nächsten Abschnitt noch ausführlicher behandelt, da es primär ein wichtiges Instrument zur Verbesserung des Informationsstandes der Produzenten darstellt, vergl. u.S. 360

(2) Produktionsprogramm 1976, S.5

2. Ausbau und Verfeinerung des Instrumentariums

a. Instrumente mit allgemeinem Wirkungsbereich

aa. Investitionskredite und Betriebshilfe

Auf der Grundlage eines Bundesgesetzes¹⁾ stellt der Bund seit November 1962 den Kantonen ein bestimmtes Finanzvolumen²⁾ zur Verfügung, aus dem diese je nach Bedarf Kredite gewähren, die entweder der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Betriebsgrundlagen dienen (Investitionskredite) oder aber als Hilfe für unverschuldet in finanzielle Nöte geratene Landwirte eingesetzt werden (Betriebshilfe). Das Schwergewicht liegt dabei eindeutig bei den Investitionskrediten, denn auf diese Weise soll das Ziel der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren besonders nachhaltig und zusätzlich zu den vielfältigen, o.g. Bundesbeiträgen gefördert werden.

Eine Zwischenbilanz des B.R. vom Februar 1971³⁾ erbrachte folgende Ergebnisse:

Bis Ende 1969, also nach ca. 7-jähriger Anwendung dieses Instrumentes, hatte der Bund 475,86 Mio.sfr. Kreditvolumen aufgewandt. Da die Tilgungsfristen je nach Art der finanzierten Maßnahmen zwischen 1 und 25 Jahren betragen und die Tilgungen wieder zur Kreditvergabe verwendet werden, konnten daraus Kredite in Höhe von insgesamt 777,75 Mio.sfr. gewährt werden. Davon entfallen ca.44% auf Körperschaften und Anstalten (für überbetriebliche und gemeinschaftliche Maßnahmen) und 56% auf natürliche Personen (=rund 18.700 private Betriebe).

- (1) B.G. vom 23.3.1962 über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (A.S. 1962,1273 und A.S. 1966,1334; offizielle Abkürzung:IBG)
- (2) Für diese zunächst auf 12 Jahre begrenzte Aktion wurden anfangs 200 Mio.sfr. zur Verfügung gestellt, ab 1966 400 Mio.sfr. (mit einer jeweiligen Zusatzreserve von 50 Mio.sfr.) pro Jahr; ab 1968 konnte der Bund weitere Mittel nach Maßgabe des Bedarfes und der Finanzsituation des Bundes gewähren; im übrigen wurde der Aktionszeitraum auf 25 Jahre, also bis 1987, verlängert lt. B.G. betr. die Änderung des IBG vom 8.10.1971 (A.S. 1972,2699)
- (3) Vgl. die Botschaft des B.R. über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft vom 3.2.1971 (B.Bl. T.1971.S.85)

Daraus ergibt sich, daß dieser Maßnahmenbereich eine beachtliche Wirkung erzielen konnte, was auch aus der Übersicht über die absolute und relative Verteilung der Kredite auf die fünf Hauptmaßnahmen-Bereiche in Tabelle 39 deutlich wird.

Die Betriebshilfe blieb demgegenüber von untergeordneter Bedeutung; der Bund hatte bis Ende 1970 nur ca. 30,9 Mio. Fr. ausstehen.¹⁾

Insgesamt ist also festzustellen, daß die Schweiz im Bereich der Agrar-Strukturpolitik ein sehr differenziert einsetzbares, daher recht wirkungsvolles und auch im Anwendungs-Umfang beachtliches Zusatzinstrument zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion entwickelt hat. Demgegenüber konnte die mehr sozial motivierte Betriebshilfe keine große Bedeutung erlangen; vor allem wurde sie nicht zu einer von landwirtschaftlichen Kreisen schon seit Jahrzehnten immer wieder geforderten allgemeinen und umfassenden Entschuldungsaktion zugunsten der häufig sehr stark verschuldeten Landwirte ausgebaut.²⁾

ab. Gesamtlandwirtschaftliche Produktionslenkung

Entsprechend ihrer Bedeutung im Zielsystem wurde der umfassenden landwirtschaftlichen Produktionslenkung auch beim Mitteleinsatz zunehmend eine zentrale Stellung eingeräumt. Dabei ging man schließlich so weit, daß auf dieses Einzelziel ein ganzes Bündel von Einzelmaßnahmen ausgerichtet wurde, die teilweise vorher schon vorhanden waren, teilweise auch neu eingeführt wurden. Wichtig ist bei dieser Maßnahmen-Bündelung die verstärkte Anwendung

(1) Vgl. die Botschaft vom 3.2.1971, a.a.O., S.96

(2) Vgl. dazu ebenfalls die vorgenannte Botschaft, S.87 f; im übrigen stellt das Problem der Agrarverschuldung ein weites und sehr komplexes Gebiet dar, das im Rahmen dieser Arbeit bewußt ausgeklammert wurde; zur Problematik vgl. u.a. die umfassende Untersuchung von Gasser-Stäger, W.: Verschuldung und Kreditpolitik in der schweizerischen Landwirtschaft, Zürich und St. Gallen 1963; eine frühere Untersuchung des S.B.S. zeigt, wie alt dieses Problem schon ist, vgl. Mitteilungen des S.B.S. Nr.109: Die Überschuldung und Entschuldung der schweizerischen Landwirtschaft, Brugg 1934.

Tabelle 39

Bewilligte Investitionskredite, aufgeteilt
nach Maßnahmenbereichen

(vom 1.11.1962 - 31.12.1969)

Maßnahmen	Höhe der bewilligten Darlehen		Anteile unter Berücksichtigung der Laufzeit
	sfr.	%	%
Strukturverbesserungsmaßnahmen i. e.S. (insbes. Güterzusammenlegungen, Weg- und Straßenbau, Alpverbesserungen, Wasserversorgungen, Siedlungen, äussere und innere Aufstockung von Betrieben	319.734.624	41,11	22,24
Landwirtschaftliche Gemeinschaftsanlagen und -einrichtungen (insbes. Käsereien, Getreidezentren, Kartoffellager, Grastrocknungsanlagen)	88.754.924	11,41	18,31
Wohn- und Ökonomiegebäude	167.159.043	21,49	33,26
Beschaffung von lebendem und totem Inventar	101.055.545	13,00	10,48
Liegenschaftsübernahmen	101.050.704	12,99	15,71
Insgesamt	777.754.840	100,00	100,00

Quelle: Botschaft des B.R. über Investitionskredite und Betriebshilfen in der Landwirtschaft vom 3.2.1971 (B.Bl. I, 1971, S.91)

des gemeinsamen Ausrichtungskriteriums 'Produktionslenkung' beim Mitteleinsatz in den verschiedensten Bereichen zwecks Erreichung der o.g. optimalen Produktionsstruktur; d.h. vorhandene Instrumente sollen mehr in dieser Richtung angesetzt werden (wobei natürlich u.U. verstärkte Zielkonflikte auftreten) und neue Maßnahmen primär dieser Zielsetzung dienen. Der B.R. will dafür vor allem folgende Mittel gezielt einsetzen:¹⁾

(1) Preise und Preisrelationen

"Soweit eine staatliche Steuerung der Produktion notwendig ist, sollte diese vornehmlich und wo immer möglich über den Preis erfolgen".²⁾ Damit soll also, wie im 2. Weltkrieg ausführlich praktiziert³⁾, über die staatliche Preisfestsetzung die für nötig erachtete Produktionsstruktur bzw. das entsprechende Marktangebot erreicht werden. Dabei soll möglichst vorausschauend gelenkt werden, "wobei einerseits ökonomisch fundierte Analysen über die mutmassliche Verbrauchsentwicklung und andererseits eine bestmögliche Kenntnis der Angebotsfunktion, insbesondere der Reaktion der Landwirte auf Preisänderungen, erforderlich sind."⁴⁾

Dieses längerfristig angesetzte Instrument erfordert vor allem eine aussagekräftige landwirtschaftliche Marktforschung. Daneben sollen als Ergänzung kurzfristiger wirkende, spezielle Aktionen durchgeführt werden, z.b. Ausmerzaktionen für Kühe und Eingriffe auf einzelnen Futtermittelmärkten. Insgesamt ist damit also der Preispolitik in diesem Maßnahmenbereich neben der Einkommenssicherung eine zusätzliche wichtige Funktion zugeordnet.⁵⁾

(2) Beschränkung von Preis- und Absatzgarantien

Diese Maßnahme ist eine im Grundsatz notwendige Ergänzung

(1) Vgl. Bericht 1969, S. 522 ff., passim

(2) Bericht 1969, S. 522

(3) Vgl. o. S. 146 ff.

(4) Bericht 1969, S. 523

(5) Vgl. im übrigen die Hauptrichtlinien für die Agrarpreispolitik, o.S. 351

zu dem vorgenannten Instrument, denn die dort beabsichtigte Auflockerung der Produktionsstruktur ist logischerweise nicht möglich, wenn gleichzeitig für die wichtigsten Agrarprodukte unbegrenzte Abnahmegarantien zu kostendekenden Preisen bestehen. Allerdings ist eine Beschränkung nicht nötig, soweit die abnahmegarantierten

Produkte am Markt auch abgesetzt werden können (ohne dabei allzu große Verluste zu verursachen), was für die meisten Produktionszweige in der Schweiz zutrifft. Wenn jedoch "die Kosten der Überschussverwertung ein tragbares Mass überschreiten, und vor allem, wenn sie für längere Zeit erwachsen"¹⁾, wie dies im Laufe der 1960er Jahre auf dem Markt für Milch und Milchprodukte immer stärker der Fall war²⁾, dann "bietet sich die Beschränkung der Preisgarantie auf eine bestimmte, zum voraus festgelegte Produktionsmenge, die zu tragbaren Verlusten verwertet werden kann, als eine mögliche Lösung an".¹⁾

Diese Beschränkung ist nun aber keineswegs ein völlig neues Instrument, denn es wurde in einer bestimmten Version schon 1933 (auch auf dem Milchmarkt) angewandt; die damaligen Erfahrungen waren allerdings nicht sehr positiv³⁾. Auch die neuerliche Anwendung stieß auf Schwierigkeiten; da es sich aber nur um den Milchmarkt handelt, werden Einzelheiten nachstehend bei den speziellen Einzelmarkt-Maßnahmen behandelt.⁴⁾ Hier wird dieses Instrument zunächst nur der Vollständigkeit halber aufgeführt, da es generell in allen Bereichen angewandt werden kann.

(3) Anbauprämien⁵⁾,

(4) Beeinflussung des Einsatzes von Produktionsmitteln,⁶⁾

(1) Bericht 1969, S. 535

(2) Vgl. die Botschaft des B.R. vom 7.2.1968 über die Revision des MB (B.Bl. I, 1968, S. 345), wo dieses Instrument für den Milchmarkt gefordert wird; die Rechtsgrundlage für die Anwendung schuf die Revision des MB vom 15.3.1968 (A.S. 1968, 399)

(3) Vgl. o.S. 211ff.

(4) Vgl. u.S. 380ff.

(5) Vgl. o.S. 297, Ziff. (1)

(6) Vgl. o.S. 298, Ziff. (1) bezüglich der Hauptmaßnahme in dieser Hinsicht, der Bewirtschaftung der importierten Futtermittel; daneben aber auch S. 294ff.

(5) Direkte Eingriffe in das Produktionsgeschehen¹⁾; diese letztgenannten drei Instrumente wurden früher schon angewandt, sind daher schon oben behandelt worden und haben inzwischen keine nennenswerten Veränderungen erfahren.

(6) Ausbau der Vertragsproduktion

Dieses vor allem in Nordamerika schon seit langem angewandte Verfahren soll künftig verstärkt der Sicherung des Absatzes von landwirtschaftlichen Produkten dienstbar gemacht werden, denn "wer die Produktion ausdehnen will, sollte vorher um die Sicherung des Absatzes besorgt sein".²⁾ Dies ist natürlich primär Sache der Marktkontrahenden, in der Schweiz also vor allem der landwirtschaftlichen Marktorganisationen einerseits und des Handels sowie der Verarbeiter andererseits. Ihnen empfiehlt der B.R. die Vertragsproduktion "in geeigneter Form auszubauen und in den Dienst der Rationalisierung der landwirtschaftlichen Märkte und der bestmöglichen Harmonisierung von Produktion und Absatz zu stellen."²⁾

(7) Verbesserung der Information der Produzenten

Auf diesem Gebiet sollen vor allem die zu erwartenden Absatz- und Produktionsmöglichkeiten durch eine verbesserte Marktforschung mit ausreichender Genauigkeit erkundet und in geeigneter Form den Produzenten bekanntgemacht werden.²⁾

Im Februar 1969 erwog der B.R., ob nicht "in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Landwirtschaft, des Handels sowie der Verteilung und Vermarktung" neue Institutionen zu schaffen seien, denn sicherlich könne "eine vorausschauende und erfolgreiche Politik der Produktionslenkung durch die aufbauende Mitarbeit aller Beteiligten besser verwirklicht werden."³⁾ Schon im Mai 1969 wurde

(1) Vgl. o.S.297 Ziff.(3)

(2) Bericht 1969, S.524

(3) Hier wird speziell im Bereich der Milchwirtschaft seit 1966 ein Werbebeitrag der Milchproduzenten erhoben (anfangs 0,1, später 0,15 Rappen je kg Milch), um aus dem damit geschaffenen Budget von ca.3,5-4Mio. sfr. Marktforschungs- und Werbemaßnahmen zu finanzieren; vgl. Botschaft des B.R. vom 7.2.1968 über die Revision des MB, a.a.O., S.369 sowie Art.5 des Milchwirtschaftsbeschlusses von 1966 (A.S. 1966,1337) künftig:MB 1966

dann eine "Arbeitsgruppe für die Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion" gegründet, die 1970 erstmals ein "Produktionsprogramm der schweizerischen Landwirtschaft für die Zeit von 1970 bis 1975" erarbeitet hat¹⁾. Im Oktober 1975 veröffentlichte die Arbeitsgruppe das derzeit gültige "Landwirtschaftliche Produktionsprogramm für die Zeit von 1976 bis 1980"²⁾.

Über Sinn und Zweck dieser Programme wird ausgeführt, sie stellten "eine Empfehlung im Sinne einer Zielvorstellung und Entscheidungshilfe dar, welche von Zeit zu Zeit den gegebenen Verhältnissen und Möglichkeiten neu anzupassen ist. Das Produktionsprogramm ist als eine Richtlinie für alle interessierten Kreise zu betrachten."³⁾

Primäre Absicht ist die umfassende Information aller Beteiligten über die landwirtschaftliche Produktionspolitik "im Rahmen der gesamten und langfristigen Agrarpolitik, wovon die Möglichkeiten und Grenzen einzelner Produktionszweige und -gebiete abgeleitet werden"⁴⁾; d.h. aus den (relativ kurz gehaltenen) Ausführungen über die für die Agrarproduktion maßgeblichen gesamtwirtschaftlichen Größen (insbes. Nahrungsmittelverbrauch, allgemeine Wirtschaftslage, Einkommens- und Bevölkerungsentwicklung) werden "Richtlinien für eine ausgeglichene landwirtschaftliche Produktion" in den verschiedenen Produktions-

- (1) Vgl. Dokumentationsdienst Nr. 6 vom 10.6.1970, hrsg. vom Landwirtschaftlichen Informationsdienst, Bern, S. 1 künftig zitiert: Produktionsprogramm 1970
- (2) Vgl. Produktionsprogramm 1976, dort wird auf S. 1 ausgeführt: "An der Ausarbeitung des Programmes wirkten namentlich Vertreter folgender Organisationen, Bundesstellen und Institute mit: Schweizerischer Bauernverband, Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten, Schweizerischer Viehproduzentenverband, Vereinigung landwirtschaftlicher Genossenschaftsverbände, Kommission schweizerischer Viehzuchtverbände, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Bergbevölkerung (SAB), Schweizerischer Saatzuchtverband, Abteilung für Landwirtschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes und andere Bundesstellen, verschiedene Regional- und Fachorganisationen, ferner Vertreter der landwirtschaftlichen Betriebsberatung und der Wissenschaft."
- (3) Ebd., S. 1; im übrigen vgl. auch die Ausführungen des B.R. dazu in seiner Botschaft über die Milchwirtschaft vom 28.10.1970 (B.Bl. II, 1970, S. 1401, hier S. 1403-1409)
- (4) Vgl. Produktionsprogramm 1976, S. 3

zweigen abgeleitet. Darin werden die für erforderlich gehaltenen Maßnahmen den jeweils angestrebten Einzelzielen zugeordnet, um insgesamt die o.g. Hauptziele möglichst weitgehend zu erreichen.

An diesem Programm sollen sich die Produzenten, aber auch alle agrarpolitisch einflußnehmenden Institutionen bis hin zum EVD, ausrichten, um den gesamten 'Instrumentenkasten' der Agrarpolitik möglichst wirksam anwenden zu können. Das Programm stellt also keinen direkt durchsetzbaren Produktionsplan im Zentralverwaltungswirtschaftlichen Sinne dar, sondern einen 'Rahmenplan', der der Koordinierung der vielfältigen agrarpolitischen Einflüsse dienen soll. Dabei soll "die Entscheidungsfreiheit der Landwirte als freie Unternehmer im Rahmen der Absatzmöglichkeiten grundsätzlich nicht eingeschränkt" werden, jedoch "müssen im Rahmen der durch die Verfassung bestimmten freiheitlichen Ordnung in der heutigen Zeit bestimmte Ziele für die Landwirtschaft aufgestellt und zur Erreichung dieser Ziele zusätzliche Lenkungsmassnahmen und Mittel eingesetzt werden"¹⁾.

b. Instrumente mit speziellem Wirkungsbereich

ba. Berglandwirtschaft

baa. Die Situation der Berglandwirte

Wie oben ausgeführt, sieht die schweizerische Bundesregierung in diesem Bereich zunehmend einen wichtigen Schwerpunkt ihrer agrarpolitischen Bemühungen, denn die Berggebiete stellen quasi die 'Achillesferse' der schweizerischen Agrarpolitik dar, an der u.U. das ganze übrige Ziel-Mittel-System zum Scheitern kommen kann. Denn nach wie vor liegen über ein Drittel aller landwirtschaftlichen Betriebe in den Berggebieten, wie ein zusammenfassender Auszug aus den Ergebnissen der letzten Landwirtschaftszählung (vom 30.6.1969) in Tabelle 40 zeigt.

(1) Produktionsprogramm 1976, S.1

Tabelle 40
Landwirtschaftliche Betriebsverhältnisse 1969

	Anzahl d. Betriebe		Größenverhältnisse							Nutz- fläche je Betrieb im Ø	Bodennutzung		
		hau- pt- beruf- liche Land- wirte	Zahl der Betriebe mit Kulturfläche von (ha)								Zahl der Betriebe mit Ackerland-Anteil von (%)		
			0-1	1,01-5	5,01-10	10,01-20	20,01-50	über 50	0-10		10,01-30	über 30	
Schweiz	149.306	88.604	30.066	35.635	33.346	37.964	11.475	820	781	84.822	20.121	44.363	
davon Berggebiet	55.454	31.002	8.014	17.054	14.207	12.072	3.793	314	726	45.480	5.442	4.532	

Quelle: Eidgenössisches Statistisches Amt (Hrsg.): Eidgenössische Landwirtschaftszählung vom 30. Juni 1969, 2. Teil, Landwirtschaftsbetriebe 1969 in: Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 451, Bern 1970; (künftig: Landwirtschaftszählung 1969, Heft 451), S.56

Daraus wird ersichtlich, daß die Berggebiete in den unteren Betriebsgrößenklassen von 1-5 und 5-10 ha überproportional stark vertreten sind und daß bei ihnen gleichzeitig der Ackerbau eine nicht sehr große Rolle spielt, Die durchschnittliche Nutzfläche je Betrieb ist mithin im Berggebiet kleiner als im Flachland, obwohl die Bergbauern überwiegend auf die weniger intensive Grünland-Wirtschaft angewiesen sind. Neben den naturgegebenen Nachteilen der Landwirtschaft im Berggebiet (insbes.klimatisch, transport- und arbeitstechnisch) bestehen also noch zusätzliche Behinderungen durch unterdurchschnittlich große Nutzflächen je Betrieb. Insgesamt ergeben sich daraus erhebliche Unterschiede in der Entwicklung der Einkommensverhältnisse von Tal- und Bergbetrieben, wie aus Tabelle 41 hervorgeht.

Schon aus diesen wenigen Ziffern wird deutlich, daß die mühsamere Arbeit der Bauern im Berggebiet wesentlich weniger einbringt als im Flachland.

Wenn man außerdem bedenkt, daß die modernen Einrichtungen zur Rationalisierung, insbes. zur Mechanisierung der landwirtschaftlichen Produktion, nicht nur sehr teuer, sondern in Berglagen auch nur begrenzt einsatzfähig sind (vor allem die modernen Vollernte-, Mäh-, Lade- und Zugmaschinen), so wird die Notwendigkeit von zusätzlichen Hilfen für diese benachteiligten Landwirte einsichtig ¹⁾

Daher wird mit der folgenden Untersuchung der speziellen Hilfsmaßnahmen für die Berglandwirtschaft in diesem Unterabschnitt bewußt die bisherige Systematik dieser Arbeit verlassen. Wenn bisher grundsätzlich einzelne Produktionszweige und ihre Märkte analysiert wurden, so wird im folgenden Abschnitt eine regionale Differenzierung zugrundegelegt, um die dem oben genannten (vgl.S.290 ff.) Hauptziel Nr. (5) zugeordnete Maßnahmenpalette zusammenfassend darstellen zu können; diese Maßnahmen wurden bzw. werden notwendigerweise im Rahmen der übrigen Untersuchungen nochmals genannt, da sie gleichzeitig den ver-

(1) Vgl. im übrigen die Ausführungen o.S. 347 f.

Tabelle 41

Durchschnittliche Tages - Arbeitsverdienste

je Männerarbeitstag

(gleitende Dreijahres - Durchschnitte)

Jahre	Arbeitsverdienst je Männerarbeitstag(sfr)			Differenz Berg:Tal	
	Tal- betriebe	Berg- betriebe	alle Betriebe	absolut	% vom Tal
1958/68	27,69	15,09	24,43	12,60	45,50
1959/61	27,77	15,66	24,32	12,11	43,61
1960/62	29,32	17,01	25,57	12,31	41,98
1961/63	30,81	19,33	27,10	11,48	37,26
1962/64	34,02	21,66	30,18	12,36	36,33
1963/65	34,38	23,31	30,99	11,07	32,20
1964/66	37,73	26,10	34,37	11,63	30,82
1965/67	42,65	28,56	38,89	14,09	33,04
1966/68	41,95	31,10	40,76	10,85	25,86
1967/69	44,24	32,17	43,91	12,07	27,28
1968/70	43,98	31,93	42,68	12,05	27,40
1969/71	53,68	35,77	50,70	17,91	33,36
1970/72	60,59	38,95	56,45	21,64	35,72
1971/72	68,39	42,53	62,86	25,86	37,81
1972	65,52	42,61	60,72	22,91	34,97
Anzahl der Buchhaltungsbetriebe					
1958	398	145	543		
1966	636	239	875		
1972	782	163	945		

Quellen:-:Buchhaltungserhebungen des S.B.S.,veröffent-
licht in:Landwirtschaftliches Jahrbuch der
Schweiz,hrsg.vom EVD,Bern,Jahrgänge 83.-88.
(1969 - 1974)

-:Bericht 1969,a.a.O.,S.22

schiedenen speziellen Produktionszweigen zugutekommen, wobei jedoch jeweils nur an sinnvoll erscheinender Stelle ausführlichere Angaben gemacht werden.

bab. Produktionsbezogene Hilfsmaßnahmen

α. Überblick über früher eingeführte Maßnahmen

Wir erinnern uns zunächst an die Grundsatzbestimmung des LG, daß bei allen landwirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen die "erschwerten Produktions- und Lebensbedingungen in den Berggebieten besonders zu berücksichtigen" sind¹⁾. Demgemäß erbringt der Bund i.d.R. in den Bereichen, in denen er generell mit Agrarsubventionen eingreift, für die Berggebiete höhere Leistungen als für die übrigen (Flachland-) Gebiete; daneben leistet er jedoch in zunehmendem Maße auch spezielle Hilfen. Diese meist im Landwirtschaftsgesetz konzipierten Leistungen wurden im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte nicht selten in Details verändert, meist weiter ausgebaut und verbessert, worauf jedoch hier im einzelnen nicht eingegangen werden kann. Um jedoch klar zu machen, welch umfangreiches Instrumentarium insgesamt für die Erhaltung der Berglandwirtschaft eingesetzt wird, sollen hier zunächst nochmals kurz die (oben schon genannten) Aktionsbereiche zusammenfassend aufgezeigt werden, in denen schon seit Erlass des LG (und teilweise sogar schon vorher) spezielle Leistungen bzw. Zusatzleistungen bedeutenderer Art erbracht werden. Gleichzeitig wird auf die neuesten Veränderungen dieser Instrumente hingewiesen:

(1) Im Bereich des Bildungs- und Beratungswesens wurden verschiedene Details verbessert und ausgebaut, ohne das Grundsystem zu verändern.²⁾

(2) Ganz besonders bei der Förderung der Gebäude- und Bodenverbesserungen wurden die Leistungen erheblich gesteigert: Der durchschnittliche Förderungssatz beträgt inzwischen für das Bergland das 1,5fache gegenüber dem Flachland; außerdem werden eine ganze Reihe von Meliorationen nur noch im Berggebiet gefördert.³⁾

(1) Art. 2 LG

(2) Vgl. o. S. 294; die letzte größere Reorganisation erbrachte die Änderung des LG vom 14.12.1973 (A.S. 1974, 763)

(3) Vgl. o. S. 296f.; im übrigen den B.R.B. vom 21.12.1959 (A.S. 1960, 1) sowie die neue "Bodenverbesserungs-Verordnung" vom 14.6.1971 (A.S. 1971, 996)

(3) Im Bereich der technischen Produktionsförderung wurden die speziellen Beiträge zu gemeinschaftlichen Maschinenanschaffungen im Berggebiet mehrfach erweitert¹⁾ sowie die zusätzliche Möglichkeit der Förderung von Einzelanschaffungen eröffnet für die Fälle, in denen eine gemeinschaftliche Anschaffung und Benutzung nicht zweckmäßig ist.²⁾

(4) Auch die (o.g.) zahlreichen verschiedenen Maßnahmen zur Förderung der Tierzucht einschließlich der Bekämpfung der Viehseuchen sind hier aufzuführen.³⁾ Außerdem wird in diesem Bereich die anfangs generelle Förderung der Viehversicherungen inzwischen nur noch für die Berggebiete durchgeführt.⁴⁾

(5) Im Bereich des Pflanzenbaues sind vor allem

- die Anbauprämien für Futtergetreide⁵⁾,
- die Übernahmepreise für Brotgetreide und
- die Mahlprämien⁶⁾

zu nennen, bei deren Festlegung die Berggebiete jeweils bevorzugt werden.

Diese bisher genannten Instrumente zur Verbesserung der Lage der Berggebiete basieren überwiegend auf dem LG, wurden aber auch schon früher erprobt; sie wurden in den letzten beiden Jahrzehnten nur in Details verändert bzw. den jeweiligen Erfordernissen angepasst.

- (1) Vgl. o.S. 298, Ziff. (6 c); im übrigen die B.R.B. vom 13.3.1964 (A.S. 1964, 250), 4.3.1966 (A.S. 1966, 490) und vom 27.11.1968 (A.S. 1968, 1489).
- (2) Vgl. das BG vom 4.10.1963 betr. die Einzelanschaffung landwirtschaftlicher Maschinen im Berggebiet (A.S. 1964, 244), zur Ausführung den B.R.B. vom 13.3.1964 (A.S. 1964, 246) sowie die spätere VO über die Finanzierung vom 10.1.1973 (A.S. 1973, 126)
- (3) Vgl. o. S. 299-301 und u.S. 399ff.; bedeutsamere Änderungen brachten die VO über die Rindvieh- und Kleintierzucht (TVO) vom 29.8.1958 (A.S. 1958, 603, mit mehreren späteren Änderungen) und das neue Tierseuchengesetz vom 1.7.1966 (A.S. 1966, 1565)
- (4) Vgl. o. S. 301, lit(h) und die VO über die Viehversicherung vom 17.7.1959 (A.S. 1959, 589) in der Fassung vom 24.1.1968 (A.S. 1968, 155)
- (5) Vgl. o.S. 297, Ziff. (1); die Höhe der Prämie wurde mehrfach geändert, vgl. z.B. die B.R.B. vom 27.3. und 16.9.1968 (A.S. 1968, 549 und 1163) sowie vom 20.12.1972 (A.S. 1972, 3031)
- (6) Vgl. o.S. 318 und S. 235; als Beispiele die beiden B.R.B. vom 20.12.1972 (A.S. 1972, 3028: Übernahmepreise; A.S. 1972, 3030: Mahlprämien)

Dagegen wurden insbesondere folgende Aktionsschwerpunkte neu entwickelt und weiter ausgebaut:

β. Neu eingeführte bzw. ausgestaltete Maßnahmen

(1) Betriebsbeiträge zur Verbesserung der Tierhaltung und Tierhygiene

Zweck dieser Hilfszahlungen an Berglandwirte ist primär eine Verbesserung des Futteranbaues und der Tierhaltung, vor allem durch den Ankauf von Kunstdünger, Streue und Futtermitteln zweckdienlicher Art; daneben sollen eine Verbesserung der Stalleinrichtungen und die Hebung der Tierhygiene erreicht werden¹⁾.

Die Durchführung dieser Maßnahme erfolgt in direktem Zusammenwirken mit dem allgemeinen landwirtschaftlichen Beratungsdienst (der im übrigen für Berg- und Talbetriebe gleichermaßen zur Verfügung steht²⁾). Nur Bergbetriebe, die den staatlichen Beratungsdienst in Anspruch nehmen, erhalten diese Beiträge, die im Einzelfall 20 bis höchstens 80 sfr. je Großvieheinheit im Jahr betragen können.³⁾ Auf diese Weise wird zunächst die sinnvolle Verwendung der aufgewendeten Mittel gesichert, deren Höhe und Gesamtentwicklung aus Tabelle 42 ersichtlich ist. Darüberhinaus wird aber der eigentliche Zweck des Instrumentes deutlich:

Mit einem jährlichen Aufwand von ca. 10-11 Mio. Franken (je Betrieb also im Durchschnitt nur 360 - 370 Franken) gelang es, bei über 30.000 Berglandwirten, also bei mehr als der Hälfte,⁴⁾ durch den Beratungsdienst die einzelbetrieblichen Produktionsbedingungen rationalisierend (kosten-senkend oder produktivitätssteigernd) zu beeinflussen und gleichzeitig mehr oder weniger auf die agrarpoliti-

(1) Rechtsgrundlage dieser Maßnahme ist zwar Art. 56 LG, er wurde jedoch erst durch Art. 66 TVO ausgestaltet (vgl. ihn i. d. F. des B.R.B. vom 16.7.1962, A.S. 1962, 827)

(2) Vgl. dazu o. S. 294, Ziff. (3); zur Entwicklung des Beratungswesens vgl. auch den Bericht 1969, S. 425 ff.

(3) Vgl. Art. 66 Abs. 2 TVO

(4) Vgl. o. Tabelle 40

Tabelle 42

Betriebsbeiträge an Berglandwirte

-Beiträge zur Verbesserung der Tierhaltung
und Tierhygiene gemäß Artikel 66 TVO-

Jahr	Anzahl der Betriebe	B u n d e s b e i t r ä g e	
		Insgesamt(Mio.sfr)	Ø je Betrieb (sfr)
1960	9.942	2,67	268,-
1961	15.038	4,04	269,-
1962	18.374	4,82	262,-
1963	22.377	8,51	380,-
1964	26.370	9,76	370,-
1965	29.041	10,69	367,-
1966	30.065	10,83	360,-
1967	30.045	11,01	367,-
1968	30.075	11,06	368,-

Quellen:-Bericht 1969,a.a.O.,S.473

-Statistische Quellenwerke der Schweiz,hrsg.vom
Eidgenössischen Statistischen Amt,Bern,Hefte
Nr.458 (1969),473 (1970),S.56 und 486 (1971),
S.44

sche Gesamtzielsetzung auszurichten. Daraus kann auf ein recht günstiges, wenn auch leider nicht meßbares, Verhältnis von Einsatz zu Wirkung geschlossen werden. Man kann also letztlich diese Betriebsbeiträge auch als nicht allzu hohe, jedoch recht wirksame Anerkennungsprämie für den Anschluß an den Beratungsdienst ansehen.¹⁾

(2) Kostenbeiträge an Viehhalter

Auch hierbei handelt es sich um direkte Subventionszahlungen des Staates speziell an Viehhalter im Berggebiet, die zusätzlich zu den vorgenannten Betriebsbeiträgen geleistet werden. Faktisch sind dies direkte Einkommens-Ausgleichszahlungen im Hinblick auf die ungünstigeren (insbes.kostenintensiveren) Produktionsbedingungen der Viehwirtschaft im Berggebiet.

Maßgebliche Kriterien für die Auszahlung dieser Kostenbeiträge sind nach den neuesten gesetzlichen Bestimmungen:²⁾

- Die Anzahl der im Betrieb gehaltenen Großvieheinheiten (GVE) von Rindvieh- und Pferdegattung, von Schafen, Ziegen und Zuchtschweinen; dabei muß der Betrieb mindestens eine Rinder-GVE oder zwei GVE der Pferdegattung oder des Kleinviehs aufweisen, während die Obergrenze der Beitragsleistung auf 15 GVE festgelegt wurde³⁾
- die Höhenlage des jeweiligen Betriebes innerhalb von vier verschiedenen Höhenzonen⁴⁾, nach deren Maßgabe der einzelne Kostenbeitrag zur Zeit wie folgt festgelegt

(1) Vgl. dazu Art.66, Abs.3 und 4 TVO

(2) Vgl. Art.1 des BG über Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone vom 28.6.1974 (A.S. 1974,2063); erstmals wurden derartige Beiträge ab 1.11.1959 für die ersten vier Großvieheinheiten (GVE) der Rindergattung je Betrieb geleistet vgl. Art.6 des B.B. vom 19.6.1959 (A.S. 1959,907); inzwischen wurden Anzahl der GVE und Höhe der Beiträge mehrfach erhöht.

(3) Die Umrechnung erfolgt neuerdings nach Maßgabe der VO vom 2.12.1974 (A.S. 1974,2066), die auch die sonstigen Detail-Regelungen enthält.

(4) Vgl. dazu die "Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und über die Abgrenzung des Berggebiets sowie der voralpinen Hügelzone" vom 10.11.1971 (A.S. 1971,1623)

ist¹⁾:

(a) in der voralpinen Hügelzone	80 sfr./GVE,
(b) Berggebiet Zone I	140 sfr./GVE,
(c) Berggebiet Zone II	270 sfr./GVE,
(d) Berggebiet Zone III	400 sfr./GVE.

Die Mittel für diese Beiträge werden aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes aufgebracht, belasten also keinen der o.g. besonderen Fonds für die Landwirtschaft²⁾. Die Entwicklung des Aufwandes für diese Aktion in den letzten Jahren zeigt Tabelle 43. Daraus wird klar ersichtlich, daß dieses Instrument vom Umfang und von der Wirkungsbreite her von einiger Bedeutung ist, zumal im Berggebiet, vor allem in den höheren Lagen, die Viehhaltung die einzige sinnvolle landwirtschaftliche Produktionsweise überhaupt darstellt.

(3) Flächensubventionen für den Kartoffelbau

"Zur Erhaltung eines leistungsfähigen Kartoffelbaus und zur Sicherung einer genügenden Anbaubereitschaft für Zeiten gestörter Zufuhr werden Beiträge an die erhöhten Produktionskosten im Berggebiet und in Hanglagen ausserhalb des Berggebietes gewährt. Diese betragen je Hektare Kartoffelfläche:

- 1.400 Franken für Betriebe im Berggebiet,
- 1.200 Franken für Betriebe in Hanglagen ausserhalb des Berggebietes. 3)

Diese Maßnahme wurde erstmals 1966 eingeführt⁴⁾, um den starken Rückgang des Kartoffelanbaues seit dem 2. Weltkrieg zu bremsen.⁵⁾ Dabei wurde diese spezielle Produktion wohl deshalb den Bergbauern besonders schmackhaft gemacht, weil sie (neben einigen speziellen Getreidesor-

(1) Vgl. das B.G. vom 28.6.1974, a.a.O., Art. 1 Abs. 2

(2) Vgl. das B.G. vom 28.6.1974, a.a.O., Art. 1 Abs. 4

(3) Art. 1 des B.R.B. vom 20.12.1972 (A.S. 1972, 3032) in der Fassung vom 23.4.1975 (A.S. 1975, 825); Abgrenzungen und Voraussetzungen regelt Art. 2, insbes. wird eine beitragsberechtigte Mindestfläche von 3 Ar gefordert.

(4) Vgl. B.R.B. vom 1.3.1966 (A.S. 1966, 483); allerdings betrugen die ersten Beiträge nur 200 sfr./ha in Hanglagen außerhalb und bis 1000 m NN des Berggebietes, über 1000 m NN 300 sfr./ha; ab 1972 wurden dann 700 bzw. 900 sfr./ha bezahlt (Jahresbeiträge).

(5) Von 1955 bis 1965 war der Kartoffelanbau von 50.997 ha auf 37.203 ha (also um 27%) zurückgegangen; allerdings ging er von 1965 bis 1969 um weitere 17% (auf 31.528 ha) zurück, weshalb wohl dann neuerdings die Beiträge auf die o.g. Höhe gebracht wurden.
Vgl. Stat.Quellenwerke der Schweiz, H. 450. (1973), S. 220

Tabelle 43

Kostenbeiträge an Viehhalter in den Berggebieten¹⁾
(Mio.sfr.)

Jahre	Berg - Zonen				Total
	voralpine Hügel	I	II	III	
1965	-	6,9	13,8	16,1	36,8
1966	-	6,8	13,7	16,4	36,9
1967	-	6,9	13,5	16,3	36,7
1968	-	8,1	15,9	19,4	43,4
1969	-	8,0	15,6	19,0	42,6
1970	-	7,8	15,4	18,9	42,1
1971	10,1	12,0	28,6	33,9	84,6
1972	7,1	14,7	29,1	33,6	84,5
1973	7,2	14,5	29,4	33,4	84,5
1974	11,8	22,2	45,0	50,5	129,5

(1) Hier ist zu beachten, daß im Laufe dieser Zeit die Obergrenze und die Einzelbeträge mehrfach geändert, d.h. erhöht wurden. Vgl. Botschaft des B.R. vom 20.2.1974 (B.Bl. I, 1974, S. 523)

Quelle: Schweizerisches Bauernsekretariat (Hrsg.):
 Statistische Erhebungen und Schätzungen über
 Landwirtschaft und Ernährung, Brugg, 52. Jg. (1975),
 S. 146

3724

ten) die einzige namhafte Ackerbauproduktion darstellt, die im Berggebiet einigermaßen erfolgreich praktizierbar ist. Außerdem hatte sich die Kartoffel in den beiden Kriegswirtschaftsperioden als wichtigstes inländisches Grundnahrungsmittel erwiesen, woraus sich die im Gesetz manifestierte Sorge um eine ausreichende Anbaubereitschaft herleitet. Aber auch diese hohen Beiträge konnten den weiteren Rückgang der Anbaufläche auf 23.000 ha (1974) nicht verhindern (seit 1970 weitere 8.500 ha, seit 1945 fast 60.000 ha; vgl. Tabelle 60, u.S.453).¹⁾

Die Finanzierung dieser Aktion wird zur einen Hälfte aus allgemeinen Bundeshaushaltsmitteln, zur andern Hälfte von der Eidgenössischen Alkoholverwaltung bestritten; letztere ist im übrigen für den Kartoffelmarkt insgesamt zuständig und hat daher auch die Oberaufsicht in diesem Bereich ²⁾.

(4) Investitionshilfe

Die erste praktische Maßnahme im Rahmen der o.g. umfassenden regionalpolitischen Konzeption für das Berggebiet ³⁾ war der Erlass eines Bundesgesetzes "über Investitionshilfe für Berggebiete" (BGI)⁴⁾. Damit wurde erstmals in der Schweiz die Grundlage für eine aktive regionale Strukturpolitik geschaffen, die allen Wirtschaftsbereichen in den Berggebieten zugute kommen soll, also nicht nur dem Agrarbereich.

Hauptzielsetzung dieses Gesetzes ist die generelle "Verbesserung der Existenzbedingungen im Berggebiet durch gezielte Investitionshilfe für Infrastrukturvorhaben"⁵⁾, wobei vor allem an Investitionen auf den Gebieten "der Verkehrserschließung, der Versorgung und Entsorgung, der schulischen und beruflichen Ausbildung sowie der Erholung, des Gesundheitswesens, der Kultur und des Sports"⁶⁾ gedacht ist.

(1) Zur Zeit wird darüber beraten, ob nicht eine derartige Hilfsmaßnahme auch für Brotgetreide eingeführt werden soll; vgl. die Botschaft des B.R. über die Einführung von Flächenbeiträgen für Brotgetreide in Gebieten mit erschwerten Produktionsbedingungen vom 20.8.1975 (B.Bl. II, 1975, S.1261)

(2) Vgl. o. S. 311 und S. 319f.

(3) Vgl. o.S. 347

(4) B.G. vom 28.6.1974 (A.S. 1975, 392)

(5) Art.1 BGI

(6) Art.3 BGI

Wichtigstes Hilfsmittel bei der Durchführung dieser Maßnahmen ist die Bildung von Regionen; es werden "Gruppen von Gemeinden" gebildet, "die geographisch und wirtschaftlich eng miteinander verbunden sind und das Ziel verfolgen, einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam zu lösen."¹⁾ Damit soll den jeweiligen Gegebenheiten möglichst flexibel Rechnung getragen werden, denn auch innerhalb der einzelnen (Berg-)Kantone ist die Entwicklung bisher recht unterschiedlich verlaufen, sodaß hiermit bewußt der zu große kantonale Rahmen gesprengt und zwischen ihm und den dafür zu kleinen Kommunen die Region als Haupt-Trägerin dieser neuen 'Entwicklungspolitik' für die Berggebiete eingefügt wird. Dabei bleibt die Bildung dieser Region grundsätzlich den beteiligten Gemeinden und Kantonen vorbehalten, jedoch unterliegt sie der Zweckmäßigkeitsüberprüfung durch die "Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung" im EVD, die im übrigen die Gesamt-Durchführung dieses Gesetzes überwacht.²⁾

Im Rahmen dieser Überprüfung muß für jede Region einerseits die Förderungsbedürftigkeit und andererseits die Entwicklungsfähigkeit nachgewiesen werden:

"Kriterien der Förderungsbedürftigkeit einer Region sind insbesondere ihre langfristige Bevölkerungsentwicklung, ihre Wirtschaftskraft und ihre Ausstattung mit infrastrukturellen Anlagen." 3)

Als entwicklungsfähig gilt eine Region dann, "wenn sie über eine angemessene Mindestbevölkerung und über erschließbare wirtschaftliche Entwicklungsreserven verfügt."⁴⁾

Nach entsprechendem Ausgang dieser Prüfungen wird für jede Region ein "regionales Entwicklungskonzept" erarbeitet, das "die durch die Investitionshilfe zu erreichenden Ziele und einen Etappenplan zu ihrer Verwirklichung"⁵⁾ enthält. Diese Ziele müssen dem "Gesamtinteresse" ent-

(1) Art.6 Abs.1 BGI

(2) Vgl. Art.7 i.V.m. Art.25-27 BGI

(3) Art.8 Abs.1 BGI; vgl. im übrigen zu den Details die VO über Investitionshilfe für Berggebiete vom 9.6. 1975 (A.S. 1975,1041)

(4) Art.9 Abs.1 BGI

(5) Art.10 Abs.1 BGI

sprechen, und durch die entsprechenden Maßnahmen sollen die Entwicklungsreserven der Region systematisch erschlossen werden, wobei die Kosten in vertretbaren Grenzen zu halten sind¹⁾.

Zu diesen Kosten leistet der Bund seine Investitionshilfe nach diesem Gesetz. Sie "besteht in der Gewährung, Vermittlung oder Verbürgung von Darlehen zu günstigeren als den marktüblichen Bedingungen und, soweit erforderlich, in der Übernahme der Zinskosten."²⁾ Diese Bundeshilfe ist in der Regel als Restfinanzierung der jeweiligen Vorhaben gedacht, wobei

- vorher alle übrigen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sein müssen (lt. Art. 18 BGI),
- die betreffenden Kantone und letztendlichen Nutznießer (Kommunen und sonstige natürliche oder juristische Personen im Förderungsgebiet) eine zumutbare Eigenleistung erbracht haben müssen (lt. Art. 16 Abs. 4 BGI) und
- die Staatshilfe normalerweise ein Viertel der Gesamtkosten nicht übersteigen soll; hier sind jedoch Ausnahmen möglich (Art. 16 Abs. 2 und 3 BGI).

Da die Landwirtschaft im Berggebiet den wichtigsten Wirtschaftszweig darstellt und die Mehrzahl der Bergbewohner landwirtschaftlich tätig ist, kommt ihr dieses jüngste und im Ansatz umfassendste Instrument einer strukturverbessernden Regionalpolitik im Berggebiet am meisten zugute. Da das Gesetz erst am 1.3.1975 in Kraft getreten ist³⁾, kann über seine praktische Anwendung noch nichts ausgesagt werden. Man hat hier aber bestimmt einen erfolgsversprechenden und zukunftsweisenden Weg eingeschlagen; nur eine so umfassende Konzeption läßt, wenigstens längerfristig, eine gewisse Stabilisierung der Lage in den Berggebieten erhoffen.

(1) Vgl. Art. 11 BGI

(2) Art. 16 Abs. 1 BGI

(3) Vgl. B.R.B. vom 14.2.1975 (A.S. 1975, 401); die VO dazu vom 9.6.1975 (A.S. 1975, 1041) trat sogar erst am 1.7.1975 in Kraft, sodaß die praktische Anwendung erst danach anlaufen konnte.

bac. Sozialpolitische Hilfsmaßnahmen

Hier sind abschließend noch der Vollständigkeit halber zwei weitere Maßnahmen zu nennen, die in die bisherige Systematik nicht aufgenommen werden konnten, da es sich dabei um völlig produktionsunabhängige, also reine Sozialleistungen zugunsten der Bergbewohner handelt:

(1) Transportkostenausgleich

Mit dieser Maßnahme wollte der Bund die allgemeinen Lebensbedingungen speziell in verkehrsmäßig ungünstig gelegenen Berggebieten dadurch verbessern, daß die dort anfallenden, aus topographischen Gründen oft stark erhöhten Transportkosten für wichtige Waren des täglichen Bedarfs nicht über deren Endverkaufspreis (quasi per 'Höhenzuschlag') von den Verbrauchern, sondern durch staatliche Ausgleichszahlungen aufgebracht werden sollten.¹⁾

Gegenstand dieser Regelung waren fast alle wichtigen Grundnahrungsmittel, die nicht im Berggebiet selbst hergestellt werden (Zucker, Kaffee, Kakao, Reis, Mais, Hafer- und Gerstenprodukte, Hülsenfrüchte, inländische Gemüse- und Früchtekonserven, Teigwaren, Speisefette und -Öle) sowie Seife und Waschmittel²⁾.

Ausgleichsberechtigt waren Lieferanten (Großhändler und Fabrikanten), die vorgenannte Waren an Einzelhändler, sogenannte "kollektive Haushalte" (=Hotels, Gaststätten, Sanatorien etc.) sowie an gewerbliche und landwirtschaftliche Betriebe sonstiger Art lieferten (jedoch nicht bei Lieferung an Industriebetriebe!). Dabei durften sie nur die Preise berechnen, die sie auch für Lieferungen an die jeweils zuständige Talstation berechneten, und die Einzelhändler mußten ebenfalls die an der Talstation üblichen Einzelhandelspreise einhalten.³⁾

Der Kostenausgleich betraf den Teil der zusätzlichen Transportkosten je 100 kg Ware, der sich auf drei oder mehr Franken belief; in Extremfällen (wenn dieser Betrag

(1) Vgl. den B.B. über den Transportkostenausgleich für Berggebiete vom 17.12.1952 (A.S. 1953, 1236)

(2) Vgl. ebd. Art. 1

(3) Vgl. Art. 3 und 4 des B.B. vom 17.12.1952, a.a.O.

über vier Franken lag) konnten auch die gesamten Mehrkosten ersetzt werden.¹⁾

Die Aufbringung der Mittel dafür erfolgte aus-schließlich durch eine zweckgebundene Erhöhung des Zollansatzes für Rohkaffee (von 1954 bis 1957 8.-sfr./100kg, von 1958 bis 1964 5.-sfr./100 kg zuzüglich zum Normal-satz von 50.-sfr./100 kg)²⁾.

Diese Maßnahme wurde erstmals Ende 1943 als kriegs-wirtschaftliche Preisausgleichsmaßnahme³⁾ eingeführt, und zwar für ein recht umfangreiches Gebiet (665 Gemeinden); die Anpassung an friedensmäßige Bedingungen erfolgte dann ab 1.1.1954, wobei der Wirkungskreis merklich einge-schränkt wurde (nur noch 364 Gemeinden, die wirklich schwer zu erreichen sind)⁴⁾. Bis dahin hatte die alte Re-gelung aus der Kriegszeit gegolten. Nach gut 10 Jahren Praxis ließ man diese Aktion dann schließlich zum 31.12.1964 auslaufen, da inzwischen andere Hilfen für das Berggebiet entwickelt worden waren, die man ins-gesamt für wirkungsvoller hielt, denn die speziellen Wir-kungen dieses Instrumentes waren nicht allzu überzeugend. Zwar sind die beförderten Warenmengen und die Ausgleichs-zahlungen dafür insgesamt gesehen nicht unerheblich (vgl. Tabelle 44), aber wenn man sie auf die Einwohner der ein-bezogenen Gemeinden umrechnet (Tabelle 45), ergibt sich doch eine recht schwache Einkommenswirkung.

Wenn man davon ausgeht, daß diese Leistungen vor allem den ansässigen Berglandbewohnern zugute kom-

(1) Vgl. ebd. Art.5

(2) Vgl. B.B. vom 17.12.1952, a.a.O., Art.7 und den Ver-längerungs-B.B. vom 20.9.1957 (A.S. 1958,1), Art.8

(3) Vgl. o. S.128, Ziff.(2) und die ausführliche Bot-schaft des B.R. betr. den Transportkostenausgleich für Berggebiete vom 16.8.1952 (B.Bl. II, 1952, S.660)

(4) Dazu und zu weiteren Details vgl. die VO über den Transportkostenausgleich für Berggebiete vom 9.2.1954 (A.S. 1954,343), insbes. Anhang I (Verzeichnis der Gemeinden) und Anhang II (Warenkatalog); die Zahl der Gemeinden erhöhte sich später bis auf 396. Im üb-rigen befasst sich allein mit diesem Instrument die Dissertation von Rogger, J.: Die Transportkostenver-billigung für Waren des täglichen Bedarfs nach Berg-gebieten, Diss. Fribourg, 1963

Tabelle 44

Transportkostenausgleich für Berggebiete
Jährliche Gesamtwarenmengen und Gesamtbeiträge

Jahr	beförderte Waren (t)	bezahlte Beiträge (sfr.)	Anmerkungen
1952	33.358	1.244.000	Zum Vergleich: alte Regelung
1953	26.603	898.000	
1954	15.540	581.000	neue Regelung (ab 1954)
1955	16.378	609.000	
1956	18.416	685.000	
1957	16.379	620.130	
1958	17.299	668.383	
1959	19.133	713.539	
1960	19.927	742.922	
1961	21.084	772.850	

Quellen: Botschaften des B.R. vom 5.4.1957 (B.Bl.I, 1957 S.1001 bis S.1003) und vom 4.6.1972 (B.Bl. I, 1972, S.1354, hier S.1356)

Tabelle 45

Transportkostenausgleich für Berggebiete
Mengen und Vergütungen pro Einwohner der begünstigten
Gemeinden in zwei ausgewählten Jahren (1955 und 1961)

Kantone	Jahre	Waren kg	Vergütungen sfr.
Graubünden	1955	111,5	5,43
	1961	118,2	5,75
Wallis	1955	84,5	2,56
	1961	78,4	2,21
Bern	1955	84,7	1,76
	1961	50,4	1,14
Tessin	1955	65,9	1,23
	1961	55,9	1,25
übrige (Uri, Schwyz, Fribourg, St.Gallen, Waadt)	1955	77,2	1,34
	1961	38,1	0,75

Quellen: Botschaften des B.R. vom 7.4.1957, a.a.O., S.1006 und vom 4.2.1972, a.a.O., S.1357

men sollten, dann werden diese recht dürftigen Durchschnittsziffern noch weiter abgewertet durch die Tatsache, daß der Löwenanteil der Aufwendungen auf die Warengattungen Zucker (ca. ein Drittel) und Konserven aller Art (ca. ein Viertel) entfiel, die zu großen Teilen von den Fremdenverkehrsbetrieben benötigt werden¹⁾. Der überproportional große Anteil des Kantons Graubünden mit seinen in diese Regelung einbezogenen exklusiven Kurorten (Davos, Arosa und St. Moritz) zeigt recht deutlich, daß die Hauptnutznieser dieser Aktion die Fremdenverkehrsbetriebe bzw. die Kurgäste waren, d.h. insoweit handelte es sich hier zu guten Teilen um einen 'Betriebskosten-Ausgleich' zugunsten des Fremdenverkehrs in Höhengebieten.

Grundsätzlich scheint diese Maßnahme im Ansatz zu indirekt zu sein, um die beabsichtigte Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Berg und Tal maßgeblich fördern zu können, denn dazu sind die Frachtkosten allein ein zu unmaßgeblicher Faktor. Viel bedeutsamer erscheinen hier Faktoren wie die Verbrauchsgewohnheiten der Bewohner und die Größe der Ortschaft, die wiederum weitgehend entscheidend sind für die Einzelhandelsstruktur. Der Einzelhändler seinerseits kann nur bei größerer Kundenzahl ein befriedigendes Sortiment halten und größere, also transportkostengünstigere Warenmengen bestellen.

Diese Subvention für Berggebiete stellt zwar eine interessante Instrumentenvariante dar; sie dürfte aber zu Recht als unbefriedigend angesehen und daher abgeschafft worden sein. Eine Verwendung der Mittel für direktere Maßnahmen, insbesondere für direkte Einkommenszuwendungen an wirklich bedürftige Berglandbewohner, ist sicherlich der wirksamere Weg, und er wurde auch fast gleichzeitig mit einem anderen Instrument sozialpolitischer Art eingeschlagen, das bis heute Bestand hat und auch künftighin beibehalten werden soll:

(1) Vgl. Botschaft des B.R. vom 5.4.1957, a.a.O., S.1004ff.

(2) Familienzulagen

Auch diese Maßnahme war im Krieg entstanden¹⁾, wurde nach dem Kriege zweimal zeitlich begrenzt verlängert²⁾ und schließlich durch das B.G. über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern von 1952³⁾ ab 1.1.1953 zu einer Dauereinrichtung gemacht.

Wie schon aus dem Gesetzestitel hervorgeht, handelt es sich dabei um eine kombinierte Maßnahme, die zunächst für alle landwirtschaftlichen Arbeitnehmer (also auch die im Flachland) sowie für Bergbauern (also auch für Betriebsinhaber) eingeführt wurde. Während jedoch erstere generell zulagenberechtigt waren, (sie erhielten eine Kinderzulage und eine Haushaltzulage), wurden für Bergbauern Einkommensobergrenzen festgelegt, sodaß nur Bergbauern, die ein bestimmtes Mindesteinkommen nicht erreichten, einen Anspruch hatten, und zwar nur auf eine Kinderzulage. Damit kamen lediglich kleinere, kinderreiche Bergbauern in den Genuß dieser Zuwendungen⁴⁾.

Da es aber den Kleinbauern im Flachland teilweise auch nicht allzu gut ging, wurde diese Bergbauern-Regelung ab 1.7.1962 auf alle Kleinbauern ausgedehnt, allerdings mit einer betragsmäßigen Begünstigung der Bergbauern⁵⁾.

"Die Familienzulagen für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer wurden eingeführt, um die Existenzbedingungen der landwirtschaftlichen Dienstboten zu verbessern und um damit der Landflucht entgegenzuwirken." 6)

"Die Kinderzulagen für Bergbauern wurden eingeführt, um die Existenzbedingungen insbesondere der Bergbauern mit grossen Familienlasten zu verbessern und um den Gegensatz zwischen der Lebenshaltung im Berggebiet und jener im Flachland zu mildern." 7)

(1) Vgl. Beihilfenordnung vom 9.6.1944 (A.S. 60.379)

(2) Vgl. die B.B. vom 20.6.1947 (A.S. 63.1053) und vom 22.6.1949 (A.S. 1949,1081)

(3) Vgl. A.S. 1952,823

(4) Über die Entwicklung der Zulagen und der Einkommensgrenzen informiert die Tabelle 46.

(5) Vgl. das B.G. vom 16.3.1962 (A.S. 1962,761) und Tabelle 46.

(6) Botschaft des B.R. vom 5.4.1957, a.a.O., S.1021

(7) Ebd. S.1026

Die Entwicklung der Einzel-Leistungen ergibt sich aus Tabelle 46; den Gesamtaufwand für diese Maßnahme im Laufe der letzten Jahre zeigt die Tabelle 47. Dabei ist zu beachten, daß der Anteil der bezugsberechtigten Kleinbauern im Bergland an der Gesamtzahl der bezugsberechtigten Kleinbauern rein zahlenmäßig anfangs noch mehr, inzwischen aber etwas weniger als die Hälfte ausmacht.¹⁾ Daraus ist leicht zu ersehen, daß dieses Instrument eine wichtige Stütze im Gesamtsystem der Hilfen für die Berglandwirte darstellt. Denn mit ihm wird speziell den schwächsten Einkommensklassen ein Grundzuschlag gewährt, der dann zusammen mit den übrigen Hilfen ein gewisses Existenzminimum sichern kann.

bb.Markt für Milch und Milchprodukte

bba.Sukzessive Verschärfung der Milchmarktlenkung

"Auf keinem Gebiet unserer Agrarpolitik waren im Verlauf der letzten Jahrzehnte so zahlreiche, vielfältige und immer erneut sich wiederholende Eingriffe und Erlasse notwendig, wie in der Milchwirtschaft." 2)

So faßt der B.R. kurz und prägnant den Gesamteindruck zusammen, der sich auch aus unseren bisherigen Untersuchungen ergibt. Der Milchmarkt war mit Abstand der am meisten regulierte Agrar-Teilmarkt der Schweiz, dessen Lenkungssystem kaum noch weitere Verbesserungen zu ermöglichen schien. Trotzdem wurden hier noch weitere Verfeinerungen des Instrumentariums eingeführt, die eine nochmalige Verschärfung der schon bisher sehr straffen Milchmarktlenkung erbrachten:

(1) Die Zahl der Kleinbauern-Kinderzulagen-Bezieher betrug im:	Unterland, Berggebiet insgesamt		
am 31.3.1967-:	16.067	17.037	33.104
am 31.12.1971-:	18.931	16.694	35.625

Quellen: Bericht 1969, S.477 und B.Bl.I, 1973, S.1440

- (2) Botschaft des B.R. über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft vom 6.2.1959 (B.Bl. I, 1959, S.261)

Tabelle 46
Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern
(Einzelbeträge und Einkommensgrenzen)

Berechtigte	vom 01.01.1958 bis 30.06.1962	vom 01.07.1962 bis 31.12.1965	vom 01.01.1966 bis 31.12.1969	vom 01.01.1970 bis 31.03.1974	ab 01.04.1974
Kinderzulagen, sfr. / Monat					
Landwirtschaftliche Arbeitnehmer					
im Unterland:	15.-	15.-	25.-	30.-	50.-
im Berggebiet:	15.-	20.-	30.-	35.-	60.-
Kleinbauern					
im Unterland:	-	15.-	25.-	30.-	50.-
im Berggebiet:	15.-	20.-	30.-	35.-	60.-
Einkommensgrenze, sfr. /Jahr ¹⁾					
Kleinbauern: zuzüglich je Kind	4.000.- 500.-	5.500.- 700.-	8.000.- 700.-	12.000.- 1.000.-	16.000.- 1.500.-
Haushaltzzulage, sfr. / Monat					
Landwirtschaftliche Arbeitnehmer:	40.-	60.-	60.-	60.-	100.-

1) Dabei wird nach Art.5 Abs.1 BG vom 20.6.1952 (A.S.1952,823) ein "reines Einkommen" zugrundegelegt, das nach einem speziellen Verfahren festgestellt wird (vgl.Art.4 und 5 VollziehungsVO vom 11.11. 1952,A.S. 1952,896).

Quellen:A.S.1952,823;1958,183;1962,761;1966,533;1970,70;1974,689.

Tabelle 47

Familienzulagen an landwirtschaftliche
Arbeitnehmer und Kleinbauern

-Gesamtaufwendungen pro Jahr-
(Mio.sfr.)

Jahre	an landwirtsch. Arbeitnehmer	an Kleinbauern	Gesamt- aufwand
1960/62	7,1	10,3	17,4
1964	9,1	21,3	30,4
1965	8,4	20,5	28,9
1966	9,9	31,3	41,2
1967	11,6	35,6	47,2
1968	8,8	33,7	42,5
1969	9,3	31,8	41,1
1970	9,4	40,8	50,2
1971	9,7	46,3	56,0
1972	9,0	41,7	50,7
1973	8,3	41,4	49,7
1974	9,3	51,1	60,4

Quellen: S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen...,
a.a.O., 45. Jg. (1968), S. 144; 48. Jg. (1971),
S. 148 und 52. Jg. (1975), S. 152.

(1) Beteiligung der Produzenten am Aufwand
für die Verwertung der Milchprodukte ¹⁾

Diese Beteiligung wurde zunächst als spezielle Einzelmaßnahme entwickelt und bis 1970 auch so eingesetzt. Rein technisch wird hier bei der Auszahlung des Milchgeldes an die Produzenten für ihre Milchlieferungen (also bezogen auf die Verkehrsmilchmenge) eine allgemeine 'bedingte Abgabe' bzw. ein Rückbehaltbetrag von bestimmter Höhe einbehalten.²⁾ Aus dem auf diese Weise angesammelten Finanzvolumen, dem sogen. 'Sicherstellungsbetrag', wird dann jeweils für eine Abrechnungsperiode (das Milchwirtschaftsjahr vom 1.11. - 31.10.) ein bestimmter Anteil der eventuell eingetretenen Verluste bei der Milchverwertung gedeckt.

Bevor aber diese Verlustbeteiligung erforderlich wird, sind alle übrigen dafür vorgesehenen Finanzierungsquellen³⁾ und ein vom Staat bereitgestellter Grundbeitrag⁴⁾ auszuschöpfen. Erst wenn dann immer noch ein Verlust-Rest besteht, ist dieser zwar grundsätzlich auch durch weitere Bundesmittel zu decken, aber deren Gewährung setzt angemessene Selbsthilfemaßnahmen der Produzenten voraus⁵⁾, eben diese Verlustbeteiligung. Dabei ist die Absicht, daß "die Produzenten im Sinne einer produktionslenkenden Massnahme am Aufwand für die Verwertung der Milchprodukte zu

- (1) Die erste umfassende Regelung dieses Instrumentes und seines Einsatzes brachte der MB 1966; der erste versuchsweise Einsatz erfolgte schon von Mai bis Oktober 1956 (vgl. B.R.B. vom 1.5.1956, A.S. 1956, 684), danach vom 1.11.1957 bis 31.10.1958 erstmals für eine ganze Abrechnungsperiode (vgl. B.R.B. vom 1.11.1957, A.S. 1957, 884), allerdings zunächst nur für Inlandsverluste.
- (2) Er bewegte sich im Laufe der Jahre zwischen 1 und 5 Rappen je kg Milch; Festsetzung erfolgt jeweils durch den B.R., je nach der Situation am Milchmarkt.
- (3) Dies ist zunächst das Aufkommen aus den o.g. zweckgebundenen Abgaben zur Förderung des Milchprodukteabsatzes im In- und Ausland (vgl. o.S. 325, lit (e)); mit zunehmendem Finanzbedarf wurde eine ganze Reihe zusätzlicher Abgaben und Preiszuschläge eingeführt, und zwar auf Milchersatzfuttermittel, Magermilchpulver sowie auf Rahm, Rahmpulver, Speiseeis und Zubereitungen aus diesen Stoffen (vgl. Art. 7-9 des Milchwirtschaftsbeschlusses vom 25.6.1971, B.Bl. I, 1971, S. 1 S. 1472 ; künftig: MB 1971)
- (4) Er steigerte sich von anfangs 10-20 Mio. sfr. (1966) auf maximal 150 Mio. sfr. ab 1971 (vgl. MB 1966, Art. 2 Abs. 1 sowie MB 1971, Art. 3 Abs. 1 lit b)
- (5) Vgl. Art. 1 Abs. 4 MB 1966

beteiligen sind. Die Produktion wird dabei mittels einer Abweichung von der normalen Preisgestaltung gelenkt, das heisst durch Verminderung des Erlöses aus der Milchproduktion. Die Verlustbeteiligung soll auch dazu beitragen, dass sich die Landwirtschaft der mit der Milchproduktion verbundenen volkswirtschaftlichen und finanziellen Konsequenzen bewusst wird." 1)

Die Abrechnung erfolgt in der Weise, daß am Ende der Abrechnungsperiode der effektiv anfallende Gesamt-Verlustanteil von dem einbehaltenen Gesamt-Sicherstellungsbetrag abgezogen und der Rest an die Produzenten zurückbezahlt wird; dabei wird für jeden Produzenten eine Freimenge von 8.000 Liter Milch berücksichtigt (im Berggebiet seit 1975 sogar 20.000 Liter ²⁾), um vor allem kleinere Produzenten zu begünstigen, was faktisch zu einer gewissen Staffelung des durchschnittlichen Produzentenmilchpreises nach Maßgabe der Gesamtablieferungsmenge (und seit 1975 auch nach der Höhenlage des Herkunftsorts) führt.³⁾

Außerdem wurden weitere Differenzierungen eingebaut, indem man die Erzeuger (bis 1966) an Verwertungsverlusten im Inland oder beim Export verschieden hoch beteiligte⁴⁾, ab 1966 wurde bei Verlusten durch die (nach Art.11 MB bevorzugt zu produzierenden) Milchprodukte Käse und Dauermilchwaren einerseits und bei Butter andererseits unterschiedlich verfahren.⁵⁾ Später wurde noch eine weitere Ergänzung vorgenommen, indem ein zusätzlich erhobener Rappen Produzentenrückbehalt pro kg Milch nicht zur Verlustdeckung, sondern zur Entlastung des Milchmarktes durch gezielte Einzelaktionen verwendet wurde, insbes.

(1) Botschaft über die Revision des MB 1966 vom 7.2.1968, (B.Bl. I, 1968, S.345, hier S.347)

(2) Vgl. den B.B. vom 13.12.1974 (A.S. 1975, 671)

(3) Vgl. Art.2 MB 1966; als Beispiel den B.R.B. zum Vollzug des MB 1966 (Verlustanteil der Produzenten am Verwertungsaufwand in der Abrechnungsperiode 1966/67) vom 17.6.1968 (A.S. 1968, 810)

(4) Vgl. z. B. Art.7 des B.R.B. vom 1.11.1957 (A.S. 1957, 884)

(5) Nach Art.2 Abs.3 MB 1966 betrug der Produzentenanteil am ungedeckten Verlust bei Käse und Dauermilchwaren 10%, bei Butter aber 60%; letzterer wurde 1971 auf 40% herabgesetzt, vgl. MB 1971; zu Details des Verfahrens vgl. die MilchwirtschaftsVO vom 21.10.1966 (A.S. 1966, 1367)

"zur Ausmerzung von Milchkühen und Umstellungen auf Mast und andere Betriebszweige." 1)

Als sich 1967 die Lage am Milchmarkt zusehends verschärfte und eine ernste Absatzkrise drohte, wurde folgendes zusätzliches Instrument konzipiert:

- (2) Beschränkung der Grundpreisgarantie auf eine bestimmte Produktionsmenge 2)

Diese Beschränkung stellt keinen direkten, mengenmäßigen Eingriff in die Produktionssphäre dar (wie z.B. die 'Schweinekontingentierung' von 1935³⁾), sondern eine indirekte Maßnahme, eine Kontingentierung über den Preis nach folgendem Konzept:

Der B.R. setzt alljährlich eine bestimmte Basismenge für die Verkehrsmilchproduktion fest, die zu dem ebenfalls von ihm festgelegten Produzentengrundpreis⁴⁾ abzüglich des vorgenannten Rückbehalts abgenommen wird; der Z.V. muß dann die Abnahmekontingente auf seine regionalen Sektionen verteilen, von diesen wiederum nach unten über die Milchgenossenschaften auf deren einzelne Mitglieder und darüber hinaus auch auf nicht organisierte Produzenten.⁵⁾ Der einzelne Produzent kann zwar immer noch mehr Milch abliefern, als ihm nach seinem Kontingent erlaubt ist, aber für die Mehrablieferungen erhält er einen wesentlich geringeren Preis vergütet, sodaß sich die Mehrproduktion meist nicht lohnt.

Damit glaubte man, kurzfristig eine verstärkte Bremswirkung bei der Milchproduktion erzielen zu können. Denn durch einen empfindlichen Preisabzug würden die Produzenten

-
- (1) Art. 5 Abs. 1 MB 1971; erstmals eingeführt wurde dies per Änderung des MB 1966 durch den B.B. vom 15.3.1968 Art. 3 Abs. 2 bis (A.S. 1968, 399). Abgewickelt werden diese Aktionen über einen speziellen Fonds, der primär aus den Preiszuschlägen nach Art. 19 LG (vgl. o. S. 299, Ziff. (1a)) finanziert wird, im übrigen je zur Hälfte vom Bund und von den Produzenten durch diesen Zusatzrapen (vgl. Art. 25 MB 1971).
- (2) Vgl. B.B. betr. Änderung des MB 1966 vom 15.3.1968, Art. 5 c (A.S. 1968, 399) sowie die vorangehende Botschaft des B.R. dazu vom 7.2.1968, a.a.O., passim
- (3) Vgl. o. S. 223
- (4) Vgl. o. S. 315 lit (a)
- (5) Vgl. B.B. vom 15.3.1968, a.a.O., Art. 5 c

ten merklich zurückhaltender agieren und außerdem war zu erwarten, daß sie mehr Milch für die Kälberaufzucht und -mast verwenden würden. Andererseits sah man auch die technischen Schwierigkeiten dieses Instruments. Vor allem die Verteilung der einzelnen Kontingente müßte praktikabel und dennoch einigermaßen gerecht ausgestaltet werden. Z.B. legt schon der Gesetzestext fest, es seien dabei "soweit möglich diejenigen Gebiete besonders zu berücksichtigen, in denen nur schwer von der Milchproduktion auf andere Produktionszweige umgestellt werden kann"¹⁾.

Daher wurde dieses Instrument zunächst nicht angewandt, sondern lediglich als Drohung in Reserve gehalten, die aber so stark wirkte, daß sich die angelieferte Milchmenge in der folgenden Produktionsperiode (1968/69) um ca. 6% verringerte, was zu einer Entschärfung der Marktlage führte.²⁾ Auch in der Folgezeit wurde diese relativ stark eingreifende Maßnahme nie praktiziert, sondern nur als ständig drohende Konsequenz einer stärkeren Milchproduktionsausweitung im 'Instrumentenkasten' gehalten.³⁾ Dagegen wird seit 1971 eine andere Variante dieses Instrumentes praktisch angewendet:

(3) Progressive Steigerung der Verlustbeteiligung der Milchproduzenten

Auf die staatlich festgelegte Basisproduktionsmenge wird zunächst weiterhin die Verlustbeteiligung nach Ziff.

(1) oben angewandt; wenn aber die Gesamtablieferungen diese Basismenge überschreiten, steigert sich der "Produ-

(1) B.B. vom 15.3.1968, a.a.O., Art. 5 c

(2) Vgl. Botschaft des B.R. vom 28.10.1970 (B.Bl.II, 1970, S.1401, hier S.1415 f.)

(3) Lediglich eine besondere Variante dieses Instrumentes wurde im Herbst 1969 praktisch erprobt: Die mehrabliefernden Milchproduzenten sollten ihren Überschuß in Form von Vollmilchpulver zurückgeliefert bekommen, um ihn als Futtermittel zu verwenden. Der ZV stimmte diesem Plan zwar zu, jedoch die praktische Durchführung führte zu zahllosen Beanstandungen der Einzelabrechnungen, die die Molkereien erstellten; sie waren dieser Aufgabe verwaltungsmäßig nicht gewachsen, sodaß dieses Experiment abgebrochen werden mußte; vgl. Agra-Europe, Nr.14, Jg.1970, S.8 f.

zentenanteil am Aufwand für die Milchverwertung wie folgt:

a.für die ersten 250000 q überlieferte Milch um	10 Rp./kg
b.für die nächsten 250000 q überlieferte Milch um	20 Rp./kg
c.für die nächsten 250000 q überlieferte Milch um	30 Rp./kg
d.für die restliche überlieferte Milch	um 40 Rp./kg"

1).

Daraus wird deutlich, daß es sich hierbei um eine Kombination der beiden vorgenannten Instrumente handelt (vgl.Ziff.(1) und (2)).Für Mehrablieferungen wird die lustbeteiligung der Produzenten progressiv so stark angehoben,"dass eine die Basismenge wesentlich übersteigende Produktion uninteressant wird."²⁾

Wichtig ist, daß keine Aufteilung der Basismenge auf die Produzenten, also keine Betriebskontingente, erforderlich sind.Auch die erhöhte Verlustbeteiligung wird über den erhöhten Rückbehalt von der Gesamtheit der Produzenten aufgebracht, denn der B.R. ist "der Meinung, dass eine solche betriebliche kontingentierung wegen der damit verbundenen grossen Nachteile (Erstarrung der Strukturen,äusserst schwierige praktische Durchführung bei rund 100.000 Verkehrsmilchproduzenten usw.) nicht in Erwägung gezogen werden kann.

Wir betonen aber, dass der Zentralverband in Ergänzung staatlicher Vorkehren eigene Selbsthilfemassnahmen anordnen kann, um das Überschreiten der Basismenge zu verhindern. Der Beschluss lässt die Durchführung solcher verbandlicher Anordnungen im Rahmen der milchwirtschaftlichen Vorschriften zu." 2)

Der Staat überläßt es also dem Z.V., im Rahmen seiner genannten umfassenden Kompetenzen und im Zusammenwirken mit seinen regionalen und örtlichen Mitgliedsverbänden die Einhaltung des Gesamt-Produktionskontingents zu regeln. Der staatliche Verwaltungsaufwand bleibt also sehr begrenzt, und der Z.V. kann im Rahmen des von ihm federführend aufzustellenden "Milchverarbeitungsprogramms"³⁾ unter Beachtung produktionstechnischer und regionalpolitischer Gesichtspunkte entsprechenden Einfluß auf die Gesamtmilchproduktion nehmen.

(1)Art.2 Abs.2 MB 1971 (q bedeutet hier Doppelzentner); der Milchgrundpreis betrug ab 1.5.1971 62 Rappen/kg (vgl.B.R.B.zum Vollzug des MB 1966,A.S. 1971,442). Die Basismenge wurde dabei auf 25,5 -26,0 Mio Zentner mit einer jährlichen Steigerungsrate von 0,5-1% veranschlagt;vgl.auch Botschaft des B.R. über milchwirtschaftliche Fragen vom 28.10.1970 (B.Bl.II,1970, S.1401;hier S.1452).

(2)Botschaft des B.R. vom 28.10.1970,a.a.O.,S.1452 f.

(3)Vgl.o.S. 325 ,lit.(f)

bbb. Verbesserung der Käsemarktordnung

Die oben beschriebene Käsemarktordnung wurde während der letzten beiden Jahrzehnte laufend auf ihre Wirksamkeit hin beobachtet. Der B.R. hatte darüber zu berichten und dabei festgestellte Mängel führten schließlich zu einigen wichtigen Änderungen der Käsemarktorganisation.¹⁾ Markt- und preispolitisch bedeutsam sind dabei folgende Punkte:

(1) Einschränkung der direkten staatlichen Einflußnahme

Die allzu perfektionistische, gesetzliche Regelung des Käsemarktes war u.a. mit der Wahrung des öffentlichen Interesses an diesem wichtigsten der Agrar-Teilmärkte begründet worden²⁾. Offensichtlich hatte sich dies aber nicht nur positiv ausgewirkt, denn am Ende eines Überblicks über das bis 1968 bestehende Käsemarkt-Lenkungssystem³⁾ empfahl der B.R., zu überprüfen, "wie in Zukunft das öffentliche Interesse genügend gewahrt werden kann, und zwar ohne dass dadurch der Geschäftsbetrieb der gemeinsamen Organisation (die o.g. Doppelgesellschaft, d. Verf.) allzu sehr gehemmt und die Initiative und Wettbewerbswilligkeit der Beteiligten gelähmt werden." 4)

Allerdings hatte der B.R. vor 1968 die Absicht, die bisherige Doppelgesellschaft in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft umzuwandeln. Damit glaubte er, die öffentlichen Interessen leichter durchsetzen zu können, aber die 'Vernehmlassungen' (d.h. die offiziellen Stellungnahmen) der dazu befragten Kantone und (40!) Wirt-

(1) Die o.g. letzte Revision von 1957 (vgl. o. S. 307, Fußnote (3)) erbrachte für den B.R. (in Art. 14 b) die Verpflichtung, erstmals im Dezember 1962 und danach alle vier Jahre über die Käsemarktordnung zu berichten und dabei eventuelle Änderungen anzuregen; dazu setzte das EVD (im Juni 1961) eine besondere Arbeitsgruppe ein, deren Schlußbericht vom Juni 1965 Grundlage des Entwurfs des EVD für eine Revision der Käsemarktordnung (vom März 1966) war. Danach nahmen neben der Kartellkommission auch die Kantone und Wirtschaftsorganisationen Stellung zu dem Gesetzesvorhaben, das dann mit der Botschaft des B.R. vom 1. Mai 1968 vorgelegt wurde (B. Bl. I, 1968, S. 1025) und schließlich zu dem B.G. über die Käsevermarktung (Käsemarktordnung) vom 27. 6. 1969 (A. S. 1969, 1046) führte. Künftig: Käsemarktordnung 1969

(2) Vgl. o. S. 307

(3) Vgl. die genannte Botschaft des B.R. vom 1. 5. 1968, a. a. O., hier Abschnitt IV, Geltende Ordnung, S. 1034 - 1047

(4) Ebd., S. 1047

schaftsorganisationen zeigten, daß ein derartiges Verfahren keine Aussicht auf parlamentarische Verwirklichung hatte. Die überwiegende Mehrheit der Stellungnahmen argumentierte, "diese Lösung sei zu wenig liberal, die Verantwortung für die Geschäftsführung gehe zum grössten Teil auf den Bund über; dadurch würden Spannungen und Kompetenzkonflikte zwischen den Behörden und der Vermarktungsorganisation herbeigeführt." Da überdies "kein besseres verkaufstechnisches Verhalten der Organisation" zu erwarten sei, wäre die bisherige Ordnung "im Interesse eines möglichst flexiblen, den Marktverhältnissen angepassten Geschäftsgebarens der Umwandlung vorzuziehen." ¹⁾

Diese Ablehnung seines Projektes bewog den B.R. offensichtlich zu einer entgegengesetzten Reaktion; denn nun wollte er die Regelung des Käsemarktes weitgehend den Beteiligten überlassen. Während bisher die beiden Eidgenössischen Räte und der B.R. "gewisse Fragenkomplexe, ..., bis in Einzelheiten regelten, sollen künftig durch den Bund nur die Grundzüge festgelegt werden. Das hat den Vorteil, dass eine Ordnung geschaffen wird, die nicht starr ist, sondern veränderten Verhältnissen leicht angepasst werden kann. Vor allem ist es unerlässlich, dass die gemeinsame Organisation den kommerziellen Erfordernissen entsprechend rasch handeln kann und dass die Firmen des Käsehandels bei der Vermarktung des Unionskäse grösstmögliche Freiheit geniessen." ²⁾

Damit wurde also das Käsemarkt-Syndikat vor der 'Verstaatlichung' bewahrt. Sein Präsident und die Geschäftsleitung stellen auch weiterhin relativ selbständig, wenn auch "nach Anhören der Beteiligten, im Rahmen der Zielsetzung der Käsemarktordnung die Grundsätze der Vermarktung auf; sie bestimmen, zusammen mit den Vertretern des Bundes, die Abgabepreise an die Mitgliedfirmen." ³⁾

Im Rahmen dieser Aufgabenstellung haben sie vor allem "die Entwicklung bezüglich der Preisgestaltung und des Marktgeschehens laufend zu beobachten und abzuwägen, ..., ob sich die Anwendung des Festpreissystems weiterhin aufrecht erhalten lässt, oder ob ein anderes System einge-

(1) Botschaft des B.R. vom 1.5.1968, a.a.O., S.1055

(2) Ebd., S.1059

(3) Art.6 der Käsemarktordnung 1969

führt werden muss."¹⁾ Außerdem haben sie ständig zu prüfen, "ob an der geltenden Ordnung aus Rationalisierungsgründen grundlegende Änderungen vorzunehmen sind."²⁾ All dies entspricht der grundlegenden Bestimmung der neuen Käsemarktordnung 1969 in Art.1 Abs.3:

"Soweit dieses Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, wird die nähere Ausgestaltung der Käsemarktordnung und der gemeinsamen Organisation den Beteiligten überlassen."

Demgegenüber baute der Bund seine Aufsichts- und Weisungsrechte weiter aus. Nach der alten Ordnung bestand schon eine umfassende Berichterstattungs- und Auskunftspflicht der Käsemarktorganisation gegenüber dem Bund; außerdem entsandte der Bund Vertreter in alle Organe der Organisation, zwecks Ausübung einer fortlaufenden Kontrolle und zu seiner ständigen Information.³⁾ Diese Bundesvertreter erhielten im Rahmen der neuen Käsemarktordnung die zusätzliche Befugnis, "gegen Verfügungen, welche die gemeinsame Organisation im Rahmen ihrer Vollzungsaufgaben erlässt, Einspruch zu erheben, wenn diese der in Art.1 (der Käsemarktordnung 1969, d.Verf.) umschriebenen Zielsetzungen widersprechen." ⁴⁾

Dadurch können diese Verfügungen zunächst nicht wirksam werden. Wenn innerhalb eines Monats keine Einigung darüber zustande kommt, kann die zuständige Bundesstelle eine Weisung erlassen, die an die Stelle der ersten Verfügung tritt. Nur wenn diese Weisung nicht fristgemäß ergeht, gilt der Einspruch als zurückgezogen.⁵⁾ Daneben wurde das bisherige Weisungsrecht des B.R. bezüglich der Käsemarktordnung "sowohl für ihren Vollzug als auch für ihre Ergänzung"⁶⁾ nicht nur beibehalten, sondern auch auf die zuständigen Departemente und Abteilungen der Bundesverwaltung ausgedehnt⁷⁾, um das Verfahren zu vereinfachen

(1) Botschaft vom 1.5.1968, s.a.O., S.1079

(2) Ebd.S.1080

(3) Zur alten Regelung vgl. Art.35 Abs.1 und 4 MB

(4) Art.8 Abs.1 Käsemarktordnung 1969; die in Art.1 genannten Ziele decken sich mit den früher genannten Zielen der Milchmarktordnung, im übrigen ist dies ein ausgesprochener 'Gummiparagraph'.

(5) Art.8 Abs. 2 und 3 Käsemarktordnung 1969

(6) Art.14 a Abs.2 des B.B. vom 27.6.1957 betr. Ergänzung des MB(A.S. 1957, 571)

(7) Art.10 Käsemarktordnung 1969

und zu beschleunigen.

Insgesamt dürfte durch diese Neuordnung der Käsemarktordnung eine größere Elastizität der Gesamtorganisation erzielt worden sein, denn die Befugnisse des Bundes machen sich erfahrungsgemäß nur bei schwerwiegenden Entscheidungen bemerkbar, während die Abwicklung der laufenden Geschäfte weniger dem direkten Staatseinfluß ausgesetzt ist.

(2) Änderung der Käsemarkt-Finanzierung

Das Grundsystem der schweizerischen Milchmarktorganisation war und ist darauf ausgerichtet, die Käseproduktion (sowie die von Dauermilchwaren) der Butterproduktion vorzuziehen¹⁾. Der Grund dafür liegt in den eindeutigen komparativen Kostenvorteilen der Käseproduktion gegenüber der Butterherstellung. Dieser Vorteil wird von den schweizerischen Agrarpolitikern konsequenterweise auch bei der Entstehung von Verlusten am Milchmarkt so lange als maßgeblich für ihre Marktlenkungs politik angesehen, wie die durch die Käseherstellung "entstehenden Verluste geringer sind als diejenigen, die entstünden, wenn die gleiche Milchmenge auf Butter verarbeitet würde"²⁾.

Für eventuell entstehende Verluste der Käseunion sind aber neben der hergestellten Käsemenge die Einstandspreise maßgebend (wenn man die Absatzmöglichkeiten insoweit außer Acht läßt); diese Käsepreise werden nach wie vor primär unter einkommenspolitischen Gesichtspunkten festgelegt, und damit ist der Grundstein für ein erneutes Scheitern der ursprünglichen Käsemarkt-Finanzierung gelegt³⁾, wie der B.R. zusammenfassend berichtet:

(1) Vgl. die spezielle Richtlinie des Art. 11 lit c MB

(2) Botschaft des B.R. vom 1.5.1968, a.a.O., S. 1044

(3) Dasselbe war ja schon mehrfach seit Bestehen der SK passiert und hatte jedesmal zu großen Schwierigkeiten geführt; insoweit hatte man also nicht allzu viele Lehren gezogen.

"Die Fehlbeträge aus der Vermarktung der Unionskäsesorten wurden mit der Zeit so hoch, dass die Beteiligten, namentlich auch der Zentralverband, der nach der Schweizerischen Käsekonvention den grössten Teil der Verluste übernehmen muss, diese nicht mehr tragen konnten. In der Folge beschlossen wir am 16. Oktober 1959, vom Geschäftsjahr 1955/56 an einen Teil dieser Verluste zu übernehmen, wobei die Bundesbeiträge von Jahr zu Jahr zunahmen. Seit dem Geschäftsjahr 1960/61 trägt der Bund den gesamten Fehlbetrag der Vermarktung von Unionskäse (Bundesratsbeschluss vom 31. Oktober 1961), sofern er im öffentlichen Interesse entstanden und nicht auf unsorgfältige Geschäftsführung der Käseunion zurückzuführen ist." 1)

Aus den anschließenden Ausführungen des B.R. wird deutlich, daß das hier genannte 'öffentliche Interesse' mit dem landwirtschaftlichen Interesse an kostendeckenden Milchproduzentenpreisen identisch ist, also eine recht weitherzige Auslegung dieses Begriffes.

Diese Übernahme der vollen Käseverwertungsverluste²⁾ durch den Bund ist im Zusammenhang mit den vorstehend behandelten Neuerungen in der Gesamt-Milchmarktfinanzierung zu sehen. Die zentrale Bedeutung des Käsemarktes kommt aber dennoch sehr deutlich darin zum Ausdruck, daß der Bund im Rahmen dieser Regelungen noch zusätzlich

- "Vorschüsse im Rahmen der zu erwartenden Verluste" gibt,
- "einen angemessenen Betriebskredit" einräumt und
- eine umfassende Steuerbefreiung für die gesamte Organisation erteilt³⁾.

Damit wird deutlich, daß die Käsemarktordnung unter allen Umständen funktionsfähig und finanziell gesund bleiben soll, selbst wenn noch so große Verluste entstehen sollten. Um aber diesen Käsemarkt quantitativ voll zu erfassen, wurde noch eine weitere Änderung vorgenommen:

(3) Einführung öffentlich-rechtlicher Ablieferungs- und Übernahmepflichten

Die bisherige Ablieferungspflicht für Unionskäsesorten fußte auf der o.g. Käsekonvention, war also privatrechtlich

(1) Botschaft des B.R. vom 1.5.1968, a.a.O., S.1044

(2) Sie wurde in der Käsemarktordnung 1969 in Art.3 Abs.2 festgelegt.

(3) Art.3 Abs.2 und 3 Käsemarktordnung 1969

cher Natur. Demzufolge wurden davon nur Mitglieder der Unterzeichner-Verbände dieser Konvention erfasst, sodaß das alte, leidige Problem der Marktaußenseiter immer wieder auftauchte und gelegentlich Marktstörungen zur Folge hatte¹⁾. Um dieses Problem endgültig zu lösen, werden sämtliche Käseproduzenten - ob organisiert oder nicht - einer ausnahmslosen öffentlich-rechtlichen Ablieferungspflicht unterworfen und die Käseunion entsprechend mit einer öffentlich-rechtlichen Übernahmespflicht betraut. Dabei behält sich der B.R. vor, die davon betroffenen Käsesorten zu bestimmen, d.h. er kann den Kreis der 'Unionskäsesorten' erweitern oder einschränken, so daß ihm hier ein weiterer Regulierungshebel in die Hand gegeben ist²⁾. Andererseits bleibt der Käseunion auch künftig die Einzelregelung der Käseübernahme belassen³⁾.

Mit dieser Darlegung der Käsemarktregulierung bis in die heutige Zeit sind gleichzeitig alle wichtigeren Veränderungen markt-und preispolitischer Instrumente im Bereich der Milchwirtschaft erfasst. Zum Abschluß werden nun noch in Tabelle 48 die wichtigsten Kennziffern des Milchmarktes für die neuere Zeit zusammenfassend dargestellt. Daraus läßt sich ein Überblick über diesen wichtigen Teilmarkt gewinnen und ein Eindruck von den Größenordnungen, insbesondere auch von den Aufwendungen die der Bund allein trägt.

(1) Vgl. dazu die Botschaft des B.R. vom 1.5.1968, a.a.O., S.1068 f. und zu den früheren Maßnahmen in dieser Hinsicht o.S.214 ff.

(2) Vgl. Art.3 Abs.1 Käsemarktordnung 1969

(3) Zur technischen Abwicklung der Käseübernahme vgl. die Botschaft des B.R. vom 1.5.1968, a.a.O., S.1070 f.

Tabelle 48

I. Entwicklung des Rindviehbestandes, der Milchproduktion und deren Verwendung

Jahr	Rindviehbestand (in Stück)		Milchproduktion (in 1000 t)		Milchverwendung (in%)		
	Gesamt	davon Kühe	Gesamt	davon Verkehrs- milch	Trink- milch	zur Aufzucht	technische Verarbeitung
1950	1.530.000	858.200	2.573	1.813	42,2	15,1	42,7
1955	1.583.000	886.000	2.825	2.015	36,8	17,0	46,2
1960	1.746.000	940.000	3.112	2.322	31,3	16,7	52,0
1965	1.773.000	920.000	3.117	2.437	29,5	14,8	55,7
1970	1.907.400	901.000	3.204	2.519	26,3	16,1	57,6
1972	1.840.600	873.400	3.234	2.705	25,0	11,6	63,4
1973	1.910.827	889.086	3.295	2.720	24,0	12,9	63,1
1974	1.972.500	900.400	3.360	2.784	22,9	12,8	64,3

II. Der Aufwand des Bundes für die Milch - und Milchprodukteverwertung (in Mio.sfr.)

	Jahre							
	1950	1955	1960	1965	1970	1972	1973	1974
Kosten der Milch- verwertung in Form von								
Butter:	-	22,2	64,0	62,8	115,8	147,8	157,7	204,5
Käse:	-	-	46,8	85,1	96,6	126,8	240,6	242,2
Dauermilchwaren:	-	-	1,4	1,8	21,6	33,5	36,4	39,8
Aushilfsmilch ¹⁾	-	-	-	-	3,1	4,0	2,9	3,1
Gesamtsumme			112,2	149,7	237,1	312,1	437,6	489,6
davon tragen Milchproduzenten	-	-	50,9	6,8	21,1	33,1	46,8	52,3

1) Nach dem Wegfall der Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte Ende 1965 (vgl. o. S.344) wurde ab 1.1.1966 "zur Erhaltung des Absatzes von Konsummilch in den Städten und in den Gebieten mit geringer Milchproduktion" vom Bund die Beschaffung der sogenannten 'Aushilfsmilch' für diese Gebiete durch den Z.V. bezuschusst; vgl. den B.R.B. über die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Kosten der Beschaffung von Aushilfsmilch vom 22.3.1972 (A.S. 1972,659) und den früheren B.B. vom 17.12.1965 (A.S. 1966,669).

Quellen: a) Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.201 und 258

b) S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O., 45Jg. (1968), S.140; 48.Jg. (1971), S.144; 52.Jg. (1975), S.89 und 147.

c) Eidgenössisches Statistisches Amt (Hrsg.): Bundessubventionen und Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Bern, Heft 238, S.36 ff.; Heft 294, S.41; Heft 327, S.65

bc.Brotgetreidemarkt ¹⁾

bca.Erweiterung der Vorratshaltung

Die alte Regelung von 1932 bzw. von 1952 ²⁾ wurde wegen der angewachsenen Gesamtbevölkerung einerseits und aufgrund der Erfahrungen im 2. Weltkrieg andererseits für nicht mehr ausreichend angesehen und demzufolge aufgestockt und flexibler gestaltet:

(1) Der bisherige Grundvorrat von 80.000 Tonnen Brotgetreide wurde auf 100.000 Tonnen erhöht; er ist ständig zu unterhalten und wird zur einen Hälfte von der staatlichen Getreideverwaltung, zur andern Hälfte von den Handelsmühlen (unentgeltlich) eingelagert ³⁾.

(2) Der außerdem zu unterhaltende Zusatzvorrat hat demgegenüber einen flexibleren Charakter; er kann je nach Entwicklung der internationalen Lage erhöht, herabgesetzt oder gar völlig aufgehoben werden, wobei sich das Verfahren nach den (erneuerten) Bestimmungen über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge richtet ⁴⁾. Als Basis-Richtgröße dient ein Zusatzvorrat von 300.000 Tonnen, sodaß insgesamt maximal etwa 400.000 Tonnen Brotgetreide zur Verfügung gehalten werden, ⁵⁾ die auch schon bisher (seit der Korea-Krise von 1952) angestrebte Bedarfs-

(1) Die Marktordnung für Brotgetreide wurde 1959/60 durch ein neues Getreidegesetz renoviert; vgl. B.G. über die Brotgetreideversorgung des Landes vom 20.3.1959 in der Fassung vom 18.12.1964 (A.S. 1959, 995 und 1965, 457); künftig zitiert: Getreidegesetz 1959. Vgl. dazu den B.R.B. über das Inkrafttreten vom 10.11.1959 (A.S. 1959, 1017) sowie die Vollziehungsverordnungen Nr. I- V (A.S. 1959, 1019-1065) und die Verfügung des EVD dazu vom 11.11.1959 (A.S. 1959, 1066). Diese Neuordnung betraf in markt- und preispolitischer Hinsicht im wesentlichen die hier genannten Punkte; die ebenfalls darin enthaltenen umfangreichen Regelungen für das Müllereigewerbe sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

(2) Vgl. o.S. 236, insbesondere Fußnote (2) und o.S. 325f.

(3) Vgl. Getreidegesetz 1959, Art. 8 Abs. 1

(4) Vgl. Getreidegesetz 1959, Art. 8 Abs. 2 und 5 i.V.m. dem B.G. über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge vom 30.9.1955 (A.S. 1956, 85)

(5) Vgl. die Vollziehungsverordnung Nr. V vom 10.11.1959 (A.S. 1959, 1057); die vor allem Arten und Mengen der zu haltenden Vorräte sowie die Halter selbst genau bestimmt; letztere sind neben dem Bund die Handelsmüller und Getreidehändler, wobei die Durchführung mit Hilfe der o.g. kriegswirtschaftlichen Instrumente (in bestimmten Abwandlungen) erfolgt.

menge für ca. 9-10 Monate.

(3) Eine solch erhebliche Menge an eingelagertem Brotgetreide muß aber laufend erneuert und umgeschlagen werden. Aus dieser Notwendigkeit wurde ein zusätzliches Marktlenkungsinstrument entwickelt, indem man primär die stark schwankenden Inlandsproduktionsmengen und daneben die zusätzlich erforderlichen Importmengen vor allem nach den Erfordernissen dieser Vorratshaltung behandelt: Zunächst wird das gesamte preisgarantierte Inlandbrotgetreide aufgenommen, und erst dann kommen Importe zum Zuge; für letztere wurde zwar das bisherige Importmonopol formell abgeschafft,¹⁾ aber zugleich die Bewilligungspflicht (durch die o.g. GGF) wieder eingeführt.²⁾ Damit können nun die Handelsmüller und Getreidehändler auch weiterhin (indirekt) zu den erforderlichen Lagerhaltungsmengen und zu den nötigen Umtauschaktionen gezwungen werden, sodaß auch künftig eine starke Beeinflussung des Brotgetreidemarktes möglich bleibt.

bcb. Flexiblere Preisregulierung

(1) Präzisierung und flexiblere Handhabung der Preisfestsetzung

Die bisherige Unsicherheit über die genauen Regeln der Erzeugerpreisfestsetzung sollte durch klare und eindeutige Formulierungen und Festlegungen ausgeräumt werden.³⁾ Dementsprechend wurde im Gesetz festgelegt,⁴⁾

- daß der B.R. alljährlich (spätestens zur Haupterntezeit) die Übernahmepreise festlegt;
- als Grundlage dafür "dienen die im Durchschnitt mehrerer Jahre festgestellten mittleren Produktionskosten von Inlandgetreide aus nicht in Berggebieten gelegenen, rationell geführten und zu normalen Bedingungen übernommenen Betrieben." 5)

- (1) Es war am 24.1.1941 eingeführt und aufgrund o.g. Bestimmungen (vgl. o.S. 326, lit(a)) bisher beibehalten worden.
- (2) Vgl. Art. 3 der Vollziehungsverordnung Nr. V, a.a.O., i.V.m. dem B.R.B. über die Einfuhr von Brotgetreide vom 10.11.1959 (A.S. 1959, 1093)
- (3) Vgl. die Botschaft des B.R. betr. die Brotgetreideversorgung des Landes vom 16.6.1958 (B.Bl. II, 1958, S. 176 f.).
- (4) Vgl. Getreidegesetz 1959, Art. 10
- (5) Vgl. Getreidegesetz 1959, Art. 10 Abs. 1

- Außerdem dient eine ganze Reihe von Bestimmungen der flexibleren Handhabung dieser Preisgestaltung zwecks regionaler oder qualitativer Steuerung der Produktion sowie zur zeitlichen Beeinflussung der Getreideablieferungen; insbesondere zählen dazu:
 - Zuschläge für Brotgetreide aus den Berggebieten,¹⁾
 - Zuschläge für Spätablieferungen(nach Neujahr) und
 - Abzüge bei Frühablieferungen(vor dem 1.Oktober)²⁾ sowie
 - Festlegung von verschiedenen Preisklassen "je nach dem Anbau-,Mahl-und Backwert" 3) der verschiedenen Inlandgetreidesorten.
- Schließlich werden diese Preise "nur für gesunde,trockene, genügend gereinigte, geruchfreie, handelsübliche Ware bezahlt, die bei einer normalen Ausbeute zu einwandfreiem Backmehl verarbeitet werden kann." 4)

Aber auch an die Konsumenten wird gedacht, indem der Bund

- die Backmehl-und Brotpreise überwacht und nötigenfalls Höchstpreise dafür festlegt, in dem Bestreben, auch weiterhin die Preise des Grundnahrungsmittels Brot stabil zu halten⁵⁾.
- Zur Unterstützung dieser Zielsetzung werden die Getreide-Abgabepreise der Getreideverwaltung gegenüber den Mühlen für das gesamte Inlandgetreide sowie für die auszuwechselnden Lagerbestände an Auslandsgetreide nach Maßgabe der durchschnittlichen Auslandsgetreidepreise der letzten 12 Monate errechnet⁶⁾. Damit wird den Mühlen

(1) Vgl. ebd. Art. 11 Abs. 1; als Beispiel Art. 2 des B.R.B. vom 3.5.1972 (A.S. 1972, 793)

(2) Vgl. Art. 11 Abs. 1 Getreidegesetz 1959 i.V.m. Art. 14 der Vollziehungsverordnung Nr. I, a.a.O.

(3) Art. 10 Abs. 2 Getreidegesetz 1959; als neueres Beispiel vgl. Art. 1 des B.R.B. vom 3.5.1972 (A.S. 1972, 793)

(4) Art. 10 Abs. 3 Getreidegesetz 1959; damit wird der Vorschrift von Art. 23 a der Verfassung, nur "mahlfähiges Inlandgetreide" zu übernehmen, genüge getan.

(5) Vgl. Art. 34 und 35 Getreidegesetz 1959; dagegen entfällt die bisherige direkte Preisfestsetzung durch den Bund sowie der Preisausgleich für Mehl und Brot, vgl. o.S. 318 f., insbes. lit (c) und (f).

(6) Vgl. Art. 7 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 3 Getreidegesetz 1959

für durchschnittlich etwa die Hälfte ihres verarbeiteten Getreides ein relativ konstanter Einstandspreis gesichert, und dieser stabilisierende Faktor soll nach Ansicht des B.R. auch auf die Brotpreise durchschlagen.¹⁾

- Schließlich will sich der Bund bemühen, dazu beizutragen, "den Verbrauchern ein in ernährungsphysiologischer Hinsicht gutes Brot zur Verfügung zu stellen"²⁾, indem er alle darauf ausgerichteten Bemühungen unterstützt.

Insgesamt wird also im Bereich des Brotgetreidemarktes eine recht vielschichtige Preispolitik betrieben, die auch die Konsumentenseite einbezieht und das Gesamtbild von der gelenkten Agrarmarktwirtschaft in einem wichtigen Teilbereich wesentlich mitprägt.

(2) Flexiblere Mahlprämien-Regelung

Dieses seit 1925 verwendete Zusatzinstrument der Preispolitik³⁾ wurde auch in die erneuerte Brotgetreide-Marktordnung eingebracht⁴⁾, denn die Erfahrung hatte gezeigt, daß die Getreideproduzenten nur dann die ihnen auferlegte Selbstversorgungspflicht erfüllen, wenn der Selbstverbrauch von Getreide etwa den gleichen Vorteil erbringt wie die Getreideablieferung.⁵⁾

Auch bei dieser Maßnahme sollte mehr Flexibilität in der Anwendung erreicht werden, weshalb die betragsmäßige Festsetzung, die bisher durch Bundesgesetze bzw. Gesetzesänderungen erfolgte⁶⁾, nunmehr in die Kompetenz des B.R. überführt wurde. Die Mahlprämie soll bewirken, "dass das aus eigenem Mehl des Produzenten hergestellte Brot an - nähernd gleichviel kostet wie beim Kauf in der Bäckerei"⁷⁾.

Für Berggebiete werden weiterhin Zuschläge zur Mahl-

(1) Vgl. Botschaft des B.R. vom 16.6.1958, a.a.O., S.198ff.

(2) Art.36 Abs.1 Getreidegesetz 1959

(3) Vgl.o.S.234, Fußnote (2)

(4) Art.13 und 14 des Getreidegesetzes 1959

(5) Vgl. Botschaft des B.R. vom 16.6.1958, a.a.O., S.179 f.

(6) Vgl. Getreidegesetz 1932, Art.9; Änderungsgesetz vom 17.12.1952 (A.S. 1953, 389) und B.G. vom 21.3.1958 (B.Bl.I, 1958, 645)

(7) Art.13 Abs.1, Satz 2, Getreidegesetz 1959

prämie gewährt, wobei nach Ansicht des B.R. nicht nur die erhöhten Produktionskosten, sondern auch die Tatsache maßgeblich ist, "dass mit zunehmender Höhenlage der Anteil des für die Selbstversorgung angebauten Getreides stark zunimmt. Im Berggebiet liegt das Hauptgewicht beim Verbrauch im eigenen Haushalt und diese Tendenz ist als eine wichtige Selbsthilfemassnahme der Berggebiete zu unterstützen." 1)

Weshalb der B.R. besonders großen Wert auf die Erhaltung der landwirtschaftlichen Selbstversorgung gerade mit Getreide legt, besagen seine folgenden Ausführungen:

"Alles Getreide, das der Produzent im eigenen Betrieb zurückbehält, ist ein Bestandteil der Landesreserve, für die vom Bunde keine Aufwendungen für Manipulation und Lagerung gemacht werden müssen. Sie ist auch von Bedeutung für die Erhaltung einer dezentralisierten Kundenmüllerei. Ohne die Selbstversorgung dürfte dieses Gewerbe mit der Zeit zum Verschwinden verurteilt sein, was schon deshalb unerwünscht wäre, weil bei der Zerstörung einzelner grösserer Mühlen im Kriegsfall die vielen Kundenmühlen eine wertvolle Verarbeitungsreserve darstellen." 1)

An diesem Beispiel wird deutlich, wie stark und wie weit die o.g. Hauptziele in die einzelnen Maßnahmenbereiche hineinwirken und mit welcher Konsequenz die Sicherung der Landesversorgung in fast allen Bereichen zur Leitlinie des agrarpolitischen Handelns gemacht wird. Zum Schluß soll Tabelle 49 einen Überblick über die Entwicklung der Brotgetreideproduktion unter den vorgenannten Bedingungen vermitteln.

bd. Viehmarkt

bda. Ausbau der Viehzuchtförderung

Hier waren im LG und seinen Ausführungsbestimmungen schon sehr umfangreiche Regelungen getroffen worden.²⁾ Trotzdem wurde dieser Förderungsbereich durch den Erlass der Tierzuchtverordnung (TVO) von 1958 im technischen Bereich in verschiedenen Details, bezüglich der Bundesbeitragsleistungen sogar ganz erheblich verändert. Auch in den folgenden Jahren wurden immer wieder kleinere Änderungen und

(1) Botschaft des B.R. vom 16.6.1958, a.a.O., S.179 f.

(2) Vgl. o.S. 299 bis 301

Tabelle 49

Die schweizerische Brotgetreideproduktion

Jahr	Anbaufläche (ha)	Ablieferungen an den Bund		Selbstver- sorgungsmen- gen (t)	bezahlte Mahl- prämien (Mio.sfr.)	Zahl der Produzenten mit Selbst- versorgung
		Mengen (t)	Auszahlungen (Mio.sfr.)			
1932	94.700	77.371	25,6	61.711	5,0	96.158
1939	114.746	101.023	35,0	84.426	6,8	117.890
1944	143.089	193.119	98,9	119.112	9,8	258.912
1950	121.911	165.945	102,0	87.630	7,3	123.580
1955	123.500	234.050	149,2	79.658	8,9	106.757
1960	127.068	283.884	199,5	73.555	12,3	91.498
1965	125.954 ¹⁾	314.062	210,5	56.092	10,2	75.345
1970	110.840 ²⁾	306.919	206,1	44.176 ³⁾	7,9 ³⁾	55.710 ³⁾
1974	98.600	385.067	342,4	34.250 ³⁾	9,3 ³⁾	46.639 ³⁾

Quellen: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 106, 130-133;

S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O., 48. Jg. (1971), S. 36-42;
52. Jg. (1975), S. 38-44

1) Schätzung des S.B.S.

2) Vorläufige Schätzung des S.B.S.

3) = für 1973

Verbesserungen durchgeführt.¹⁾ Einen zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Bundesbeiträge und deren Höhe in diesem Bereich vermittelt Tabelle 50.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Kantone zusätzlich erhebliche Beiträge zur Viehzuchtförderung leisten, oft (nach der alten Leistungsregel) genausoviel wie der Bund. Daß ein großer Teil dieser Gelder in die Berggebiete fließt, wurde oben schon dargelegt.²⁾ Insgesamt wird also die Viehzucht in erheblichem Umfange gefördert, was indirekt (insbes. durch bessere Qualitäten) auch dem Absatz zugutekommt, der außerdem durch direkte Förderungsmaßnahmen unterstützt wird:

bdb.Ausbau der Absatzförderung für Nutz-und Zuchtvieh

Zur Absatzförderung wurde ein immer umfangreicheres Instrumentarium geschaffen, das sich teilweise aus sehr alten Maßnahmen (Fracht- und Exportbeiträge), teilweise aus Neuentwicklungen (insbes. Ausmerzaktionen) zusammensetzt. Heute wird in diesem Bereich folgender Maßnahmenkatalog eingesetzt:³⁾

(1) Frachtbeiträge:⁴⁾

Dieses seit 1928 angewandte Mittel⁵⁾ wird vor allem für das aus dem Berggebiet stammende sowie für das auf Ausstellungsmärkten abzusetzende Zucht-und Nutztvieh eingesetzt, wobei Inlands-und Export-Frachtbeiträge unterschieden werden. Damit soll der Absatz der Hauptviehzuchtgebiete angeregt werden, der sonst durch die oft hohen Transportkosten behindert würde.

(1) Vgl. z.B. die B.R.B. vom 26.1.1962 und 16.7.1962 (A.S. 1962, 85 und 827), vom 8.6.1964 (A.S. 1964, 559), vom 23.6.1967 (A.S. 1967, 992) und vom 25.8.1971 (A.S. 1971, 1206)

(2) Vgl. o. S. 365

(3) Rechtliche Grundlagen dieser Maßnahmen sind heute: Das B.G. über die Förderung des Absatzes von Zucht- und Nutztvieh, von Pferden und von Schafwolle vom 15.6.1962 (A.S. 1962, 1144) i.d.F. vom 25.6.1971 (A.S. 1971, 1550; künftig: Viehabsatzgesetz); die VO dazu vom 11.10.1962 (A.S. 1962, 1149) mit Änderungen vom 20.8.1965 (A.S. 1965, 6780) und vom 10.9.1969 (A.S. 1969, 938), künftig: ViehabsatzVO.

(4) Vgl. Viehabsatzgesetz, Art. 9 i.V.m. Art. 18-20 der ViehabsatzVO

(5) Vgl. o. S. 214

Bundesbeiträge zur Förderung der Tierzucht
(in 1000 sfr)

	1957	1960	1964	1967	1971
<u>I. Rindviehzucht</u>					
1) <u>Bestandsprämien</u> an Zuchtgenossenschaften (Art. 52 u. 53 TVO)	49	518	541	582	628
2) <u>Einzelprämien</u> (Art. 51 TVO)					
a) für Zuchtstiere	580	639	652	625	531
b) für Kühe u. Rinder	14	14	96	78	95
3) <u>Spezielle Beiträge im Berggebiet</u>					
a) zum Ankauf v. Stieren (Art. 67 TVO)	-	220	226	193	199
b) zur Verbesserung der Tierhaltung u. -hygiene (Art. 66 TVO)	-	2.696	9.758	11.013	10.459
c) Remontierungsbeiträge (Art. 70, Abs. 2, lit b. TVO)	-	-	180	156	313
4) <u>Zucht- und Halteprämien</u> (Art. 55 TVO)	30	73	66	61	66
5) <u>Milchleistungs- und Melkbarkeitsprüfungen</u> (Art. 58 TVO)	799	3.287	3.877	7.182	9.324
6) <u>Herdebuchstellen</u> (Art. 65 TVO)	44	95	121	146	138
7) <u>Märkte und Ausstellungen</u> (Art. 56 und 57 TVO)	9	22	460	30	.
8) <u>Sonstige Förderungen</u> (Art. 68, 69 u. 72 TVO)	7	23	55	59	.
<u>Summe Rindviehzucht</u>	1.532	7.687	16.632	20.125	21.753
<u>II. Summe Pferde- und Eselzucht</u>	736	865	1.510	1.873	7.938
<u>III. Summe Schweine- und Geflügelzucht</u>	343	57	1.114	914	1.526
<u>Gesamt förderbare Tierzucht</u>	2.611	8.609	19.260	22.912	31.217

(2) Exportbeiträge:¹⁾

Diese ebenfalls sehr alten Hilfszahlungen werden zusätzlich zu den Frachtbeiträgen geleistet, um trotz der relativ hohen inländischen Produktionskosten bei Überlastung der Inlandsmärkte eine gewisse Marktentlastung durch den Export herbeizuführen.

(3) Entlastungskäufe²⁾

werden bei Absatzstockungen für Vieh aus dem Berggebiet auf den einzelnen Spezialviehmärkten vorgenommen, um Preiszusammenbrüche zu verhindern. Dabei werden die Kantone oder sonstige geeignete Organisationen (i.d.R. die speziellen Zuchtviehverbände) im Auftrag des Bundes in der Weise tätig, daß sie bei Absatzstockungen

- eine entsprechende Anzahl Tiere zu möglichst 'produzentenfreundlichen' Preisen aufkaufen³⁾, die sie dann
- entweder gleich der Schlachtung zuführen (wobei ein besonders hoher Verlust entsteht, da es sich um Zucht- und Nutzvieh handelt, das i.d.R. einen wesentlich höheren Wert hat),
- oder noch eine gewisse Zeit beim Verkäufer (gegen ein Futterentgelt) eingestellt lassen, um sie später, wenn die Marktlage evtl. wieder günstiger ist, im In- oder Ausland abzusetzen;
- oder die Tiere werden an Mastbetriebe weitervermittelt, um sie zu vollwertigem Schlachtvieh ausmästen zu lassen.

In all diesen Fällen entstehen entweder mehr oder weniger hohe Verluste, oder es bedarf wenigstens staatlicher Zuschüsse, um diese Maßnahmen reibungslos durchzuführen; diese Verwertungsverluste übernimmt der Bund.

(4) Ausmerzaktionen:

(a) Ausmerzaktionen im Berggebiet:⁴⁾

Diese Maßnahme kann für Rindvieh, Schweine, Ziegen, Schafe und auch für Pferde durchgeführt werden, wobei sie bei erstgenannter Gattung am weitaus bedeutsamsten

(1) Vgl. Art. 38 der LandVO

(2) Vgl. Art. 4 Viehabsatzgesetz i.V.m. Art. 12-17 ViehabsatzVO

(3) Vgl. dazu Art. 1 Viehabsatzgesetz

(4) Vgl. Art. 2 Viehabsatzgesetz sowie Art. 2-6 ViehabsatzVO; letztere regelt sehr genau die Einzelheiten.

ist. Dabei sind zwei Varianten zu unterscheiden, die nicht so sehr in der Durchführung, sondern vor allem in der Zielsetzung verschieden sind: ¹⁾

(aa) Die sogenannten 'frühzeitigen Ausmerzaktionen' dienen primär der Verbesserung der Viehbestände unter züchterischen Aspekten (zählen also zunächst zu den o.g. züchterischen Maßnahmen). Dabei werden nach sehr genau festgelegten Maßstäben zuchtuntaugliche oder auch nicht ganz vollwertige, jüngere Zucht- und Nutztiere der Schlachtung zugeführt. Der dabei entstehende Verlust wird von den Kantonen dann durch Beiträge ausgeglichen, wenn sich die betreffenden Betriebe dem viehwirtschaftlichen Beratungsdienst anschließen. Diese auch als 'Sanierung an der Quelle' bezeichnete kantonale Maßnahme unterstützt der Bund durch Beiträge, die sich je nach Finanzkraft des jeweiligen Kantons (d.h. ob er als finanzstark, finanziell mittelstark oder als finanzschwach gilt) auf 70 bis 90% belaufen.

(ab) Demgegenüber werden die 'allgemeinen Ausmerzaktionen' bei aktuellen Absatzstörungen angewandt, also zur Marktentlastung. Das Verfahren und die Beitragshöhe sind dabei gleich wie im vorhergehenden Fall, nur hinsichtlich Alter und Qualität der Tiere sind weniger stringente Bedingungen zu erfüllen.

(1) Vgl. dazu auch die Botschaft des B.R. vom 16.2.1962 a.a.O., hier S.423 ff.

(b) Ausmerzaktionen außerhalb des Berggebiets¹⁾

Ausmerzaktionen bezwecken vor allem eine Verbesserung der Lage der Bauern in den Hauptviehzuchtgebieten, also in den Berggebieten. Dieser Maßnahme liegt folgender Gedanke zugrunde:

"Wenn ein Talbauer im Berggebiet ein trächtiges Tier kauft, das sich nachher als unwirtschaftlich erweist, etwa weil es verkalbt hat oder im Euter oder in der Milchleistung nicht befriedigt, so erleidet er beim Schlachten einen unverhältnismässig grossen Verlust. Dieses Risiko hält viele vom Zukauf ab." 2)

Dieses Risiko wird durch Beitragszahlungen weitgehend gemildert, und daraus erhofft sich der B.R. eine grössere Bereitschaft der Talbauern, Vieh aus den Berggebieten zuzukaufen. Dabei ist man sich darüber im klaren, daß dieser Erfolg nur auf lange Sicht eintreten wird; eine kurzfristige Marktbesserung ist nicht zu erwarten.

Die Durchführung dieser Maßnahme fällt in die Zuständigkeit der Kantone, während die Beiträge voll vom Bund getragen werden. Dazu bedurfte es einer genauen Festlegung der Modalitäten, um Mißbräuche zu verhindern und den angestrebten Zweck zu erreichen³⁾.

Damit sind die wichtigsten Maßnahmen zur Absatzförderung von Nutz- und Zuchtvieh erfasst. Daneben werden auch noch Werbemaßnahmen bezuschusst, und schließlich werden durch zwei 'Gummiparagraphen' des Gesetzes weitere ähnliche Maßnahmen, vor allem solche zugunsten der Berggebiete, ermöglicht.⁴⁾ Abschließend vermittelt die Tabelle 51 einen Überblick über die Entwicklung der Gesamtaufwendungen des Bundes zur Förderung des Viehabsatzes in neuerer Zeit.

(1) Vgl. Art. 3 Viehabsatzgesetz i.V.m. Art. 7-11 ViehabsatzVO

(2) Botschaft des B.R. vom 16.2.1962, a.a.O., hier S. 424

(3) Vgl. dazu speziell die Art. 7-11 der ViehabsatzVO mit den Änderungen vom 20.8.1965 (A.S. 1965, 687) und vom 10.9.1969 (A.S. 1969, 938) sowie die Verfügung des EVD dazu vom 28.6.1967 (A.S. 1967, 1016)

(4) Vgl. Art. 5, 6 und 8 Viehabsatzgesetz

Tabelle 51

Bundesbeiträge zur Förderung des Viehabsatzes
(in 1000 sfr)

	1957	1960	1964	1967	1971
1. Exportbeiträge					
2. Frachtbeiträge					
a) Inland		340	626	635	
b) Export	308	382	525	235	1.023
3. Ausmerzaktionen					
4. Entlastungskäufe	131	1.284	4.470	6.598	14.088
5. Sonstige Maßnahmen (insbes. Werbung)	-	98	168	973	
		-	377	181	215
Gesamtförderung Viehabsatz	4.664	11.314	14.175	12.922	23.188

• = keine Angaben
- = Null

Quellen: (a) Botschaft des BR v. 16.2.1962 (E.Bl. I, 1962, S. 416)
(Tab. 50+51) (b) Bericht 1965, S. 465 und 455
(c) Bericht 1969, S. 462 und 441
(d) Bundessubventionen und Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen 1971, Reihe: Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 486, hrsg. vom Eidgenössischen statistischen Amt, Bern 1973, S. 44

bdc.Erneuerung der Schlachtviehordnung

Dieser vom Gesamtrohertrag her zweitwichtigste Agrar-Teilmarkt der Schweiz¹⁾ erfuhr im Jahre 1971 ebenfalls eine Erneuerung der gesetzlichen Grundlage seiner Marktordnung²⁾. Sie erbrachte jedoch kaum sachliche Änderungen der bisherigen Ordnung (wenn man von einer besseren Unterscheidung und Beschreibung der Einzelmaßnahmen absieht), sondern vor allem eine sehr ausführliche Postulierung der speziellen Ziele, die auf diesem Teilmarkt verfolgt werden. Diese Ziele werden in Art.1 der neuen Schlachtviehordnung wie folgt umschrieben:

"Diese Verordnung enthält Bestimmungen zur

- a.dauernden Sicherung einer qualitativ und quantitativ genügenden Versorgung des Inlandmarktes mit Schlachtvieh und Fleisch durch rationellen Einsatz der landeseigenen Produktion sowie durch Einfuhren;
- b.Anpassung der landeseigenen Produktion von Schlachtvieh und Fleisch an die Bedürfnisse und die Aufnahmefähigkeit des Marktes;
- c.Sicherung des Absatzes der landeseigenen Produktion von Schlachtvieh zu kostendeckenden Preisen im Sinne von Artikel 29 des Landwirtschaftsgesetzes.

Bei der Durchführung der folgenden Bestimmungen ist auf die berechtigten Interessen anderer Wirtschaftszweige und der übrigen Bevölkerungsschichten sowie auf die Erhaltung des im Rahmen der Einfuhrbeschränkung möglichen Wettbewerbs unter den am Schlachtvieh- und Fleischmarkt Beteiligten gebührend Rücksicht zu nehmen."

Diese Formulierungen sind ein weiteres Beispiel dafür, wie die o.g. Hauptziele in die einzelnen Agrar-Teilmärkte hineinwirken und wie eng und konkret sie auf die praktischen Maßnahmen angewendet werden. Dies beweist auch der Art.2, der diese Ziele als maßgebliche Richtlinien für die Selbsthilfemaßnahmen der Produzenten und ihrer Organisationen festlegt. Dabei werden zugleich konkrete Vorstellungen über den Produktionsrahmen fixiert: Die Viehbestände der Schlachtviehproduzenten sollen nur so weit ausgebaut werden, daß ihre Marktleistung im mehrjährigen Durchschnitt "bei grossem Schlachtvieh 85-90 Prozent und bei den Kälbern und Schweinen 95 Prozent des inländischen Bedarfs nicht übersteigen" 3)

(1) Vgl.u.S.409, Tabelle 52

(2) Vgl. die neue Schlachtviehordnung vom 27.9.1971 (A.S. 1971, 1414; künftig: Schlachtviehordnung 1971) mit der Schlachtviehordnung 1953 (A.S. 1953, 1172)

(3) Schlachtviehordnung 1971, Art.2

Damit sollen also Importe in einem bestimmten Mindestumfang aufrecht erhalten werden, um sie als 'Ausgleichsventil' einsetzen zu können. Außerdem werden dadurch die Exportinteressen der schweizerischen Gesamtwirtschaft gefördert, denn die Erhaltung eines bestimmten Importvolumens ist der beste Schutz vor allzu rigorosen Abwehrmaßnahmen der Handelspartnerländer gegen die vielfältigen schweizerischen Exporte.

Im Bereich der Maßnahmen wurden auf diesem Teilmarkt keine nennenswerten Veränderungen vorgenommen, was darauf schließen läßt, daß sich die bisherige Marktordnung gut bewährt hat.

Damit sind nun alle bedeutsamen Neuerungen im Bereich des markt- und preispolitischen Instrumentariums bis in die neueste Zeit erfasst, sodaß die gesamtagrarwirtschaftliche Wirkungsanalyse folgen kann.

III. Gesamtagrarwirtschaftliche Wirkungen

1. Die Preisentwicklung

Auch hier wird dieser Untersuchung ein Überblick über die Entwicklung einiger wichtiger Produzentenpreise vorangestellt (Tabelle 52), die nach derselben Systematik und Berechnungsweise wie für die vorhergehenden drei agrarpolitischen Aktionsperioden erstellt wurde.¹⁾

Diese nur als Tendenz-Anzeiger gedachte Zusammenstellung erlaubt wenigstens eine deutliche Interpretation:

Der steigende Wohlstand der Nachkriegszeit hat sich auch auf den so umfassend gelenkten Agrar-Teilmärkten der Schweiz dahingehend bemerkbar gemacht, daß die Preisindices für höherwertige Nahrungsmittel (Wein, Rind- und Kalbfleisch) einen deutlich höheren Stand erreicht haben als bei den Grundnahrungsmitteln (Weizen, Kartoffeln), während die Milch auf einem mittleren Niveau gehalten wurde.

(1) Vgl. die Tabellen 13, 25 und 36, insbes. die dortigen Erläuterungen; außerdem sind die Ausführungen o.S. 251 bis S. 257 auch hier gültig.

Entwicklung der Produzentenpreise von sieben landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Berechnung eines Preisindex auf dieser Basis-
(1952-1974)

Jahre	Pflanzliche Erzeugnisse				Tierische Erzeugnisse				Gesamtindex	
	Weizen	Hafer(1)	Kartoffeln	Weinmost	Mittel	Schlacht- Ochsen u. Rinder (1 kg Schlachtgew.)	Fette Kälber (1 kg lebend)	Konsum- milch (franko Sammel- stelle) (Rappen/l)		
				Mittel rot+weiß						
	(1 dz)	(1 dz)	(1 dz)	(1 hl)						
I. Preisentwicklung (sfr.)										
1952	62,98	55,05	23,23	108,-		5,52	4,03	39,8		
1954	64,71	50,91	24,79	111,-		5,46	4,14	40,5		
1956	61,71	54,51	23,65	132,-		5,65	4,20	42,3		
1958	66,41	52,26	23,76	155,-		5,95	4,32	44,6		
1960	65,62	53,75	24,33	127,-		5,94	4,29	42,4		
1962	70,20	53,90	29,18	154,-		6,03	4,57	46,3		
1964	70,38	50,59	27,14	169,-		6,41	5,18	50,4		
1966	68,73	53,63	29,99	189,-		6,87	5,21	54,1		
1968	66,19	51,41	26,95	194,-		7,32	5,42	54,0		
1970	66,83	61,86	31,35	220,-		7,58	5,79	56,7		
1972	71,24	59,23	31,44	281,-		8,51(2)	6,76	63,8		
1974	87,67	68,76	38,85	334,-		9,16	7,35	69,9		
II. Preisindex (1914 = 100)(3)										
Index- Gewichtung:	6	3	16	9	(34)	19	5	42	(66)	100
1952	257	254	221	189	222	268	280	231	245	237
1954	264	235	236	195	230	265	288	235	248	242
1956	252	252	225	232	234	274	292	246	258	250
1958	271	241	226	272	247	289	300	259	271	263
1960	268	248	231	223	237	288	298	247	263	254
1962	286	249	278	270	275	293	317	269	280	278
1964	287	233	258	296	271	311	360	293	303	292
1966	280	247	285	332	293	333	362	315	324	313
1968	270	237	256	340	279	355	376	314	331	313
1970	272	285	298	386	316	368	402	330	346	336
1972	290	273	299	493	346	413(2)	469	371	391	376
1974	357	317	370	586	420	445	510	406	425	423

Quellen: Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 353-356; S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen....a.a.O., S. 40/41 und 128/129;
Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz, 88.Jg. NF.23 (1974), S.6 ff. und S. 22

(1) = unter Einbeziehung der Anbauprämien

(2) = 1973

(3) Die Indexgewichtung erfolgte hier ebenfalls nach denselben Kriterien wie oben bei den Tabellen 13 und 15, um durchgehende Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Daß dabei das Kalbfleisch als anerkanntes 'Luxuskonsumgut' seine anfängliche Spitzenstellung noch erheblich ausbauen konnte, dürfte kaum überraschen; dagegen ist der erhebliche Anstieg der Weinmostpreise umso bemerkenswerter. Die zu Beginn dieser Periode recht niedrigen Erzeugerpreise der Weinbauern erklären sich daraus, daß die qualitativ nicht sehr hochwertigen schweizerischen Gewächse im Zuge der Liberalisierung der internationalen Handelsbeziehungen in den 1950er Jahren stark unter der Konkurrenz von billigen und guten Importweinen zu leiden hatten. Der beständige Wiederaufstieg des Weinbaues ist daher sicherlich nur den genannten Bemühungen um diesen Teilmarkt zu verdanken.

2. Die Entwicklung des Endrohertrages

Die in Tabelle 52 festgestellte Entwicklung beim Weinbau wird noch deutlicher gemacht durch Tabelle 53, die die Verteilung des landwirtschaftlichen Endrohertrages auf die verschiedenen Produktionszweige aufzeigt. Hier hat der Weinbau von den bedeutenderen pflanzlichen Produktionszweigen als einziger relativ gesehen einen deutlichen Aufwärtstrend aufzuweisen, während dieselbe Entwicklung beim Getreidebau 1962 abbricht.

Alle übrigen pflanzlichen Produktionszweige zeigen rückläufige beziehungsweise stagnierende relative Entwicklungen, sodaß insgesamt der Anteil der pflanzlichen Produktion am Endrohertrag in der untersuchten Periode nach anfänglicher Stagnation bei etwa 26% langsam auf 22% zurückgeht. Damit wurde in neuerer Zeit wiederum der durchschnittliche Stand der Zwischenkriegszeit erreicht, sodaß insoweit festgestellt werden kann, daß alle Bemühungen um eine nachhaltige Erweiterung der pflanzlichen Produktionen aus der Sicht der fohertragsmäßigen Produktionsanteile als gescheitert anzusehen sind.

Nicht zuletzt deshalb wird im Rahmen der genannten Produktionsprogramme seit 1970 versucht, den kontinuierlichen Rückgang der Ackerfläche vom kriegswirtschaftlichen Höchststand des Jahres 1945 (rd. 355.000ha¹⁾) auf rund

(1) Vgl. o. S. 145, Tabelle 18

Tabelle 53

Der gesamte Endrohertrag¹⁾ der schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion und seine Verteilung auf die einzelnen Produktionszweige (1950-1974)

Produktionszweige	1950		1954		1958		1962		1966		1970		1974	
	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.	Mio.sfr.	v.H.
I. Pflanzenbau														
Getreidebau	142,3	6,29	180,8	7,14	215,5	7,48	303,4	9,37	235,8	5,97	227,6	5,02	366,5	5,82
Kartoffelbau	80,2	3,55	80,1	3,16	88,9	3,09	94,0	2,90	106,3	2,69	111,7	2,46	133,2	2,12
Zuckerrübenbau	14,3	0,63	17,3	0,68	19,7	0,68	16,8	0,52	33,6	0,85	35,2	0,78	58,8	0,93
Tabakbau	8,5	0,38	6,5	0,26	7,9	0,27	6,6	0,20	8,0	0,20	10,5	0,23	13,6	0,22
Heu an nichtlandw. Pferdehalter	2,6	0,12	2,6	0,10	1,6	0,06	1,6	0,05	1,1	0,03	0,7	0,02	2,9	0,05
Weinbau	84,0	3,71	80,8	3,19	102,4	3,55	133,0	4,11	158,9	4,02	279,6	6,16	252,9	4,02
Obstbau	139,8	6,18	144,6	5,71	189,3	6,57	198,8	6,14	253,2	6,41	229,5	5,06	300,5	4,78
Gemüsebau	130,7	5,78	138,0	5,45	115,0	3,99	114,3	3,54	126,3	3,19	133,5	2,94	204,0	3,24
Sonstige Kulturen	3,4	0,15	5,9	0,23	12,1	0,42	15,8	0,49	14,3	0,36	25,3	0,56	46,4	0,74
Summe Pflanzenbau	605,8	26,79	656,6	25,92	752,4	26,11	884,2	27,32	937,5	23,72	1.053,6	23,23	1.278,8	21,92
II. Tierhaltungen														
Pferdehaltung	13,0	0,57	4,4	0,17	5,6	0,19	1,9	0,06	3,9	0,10	4,9	0,11	9,2	0,14
Rindviehzucht (für Export)	5,7	0,25	11,4	0,45	15,8	0,55	22,5	0,70	15,2	0,38	31,2	0,69	18,1	0,29
Rindviehmast	334,1	14,77	418,7	16,53	504,2	17,50	537,9	16,61	760,3	19,23	920,0	20,29	1.362,6	21,66
Milchproduktion	810,7	35,85	884,1	34,91	986,5	34,23	1.086,2	33,55	1.334,4	33,76	1.410,3	31,10	1.948,9	30,98
Schweinehaltung	315,4	13,95	384,7	15,19	433,8	15,05	536,5	16,57	672,4	17,01	846,7	18,67	1.198,4	19,05
Schafhaltung	10,8	0,48	12,5	0,49	13,4	0,47	18,1	0,56	20,8	0,52	28,1	0,62	31,3	0,50
Ziegenhaltung ohne Milch	6,0	0,27	3,7	0,15	3,0	0,10	2,7	0,08	3,1	0,08	3,3	0,07	4,5	0,07
Geflügelhaltung	136,2	6,02	141,0	5,57	148,3	5,15	134,6	4,16	176,6	4,47	183,5	4,05	270,7	4,30
Kaninchenhaltung	10,2	0,45	6,7	0,27	6,6	0,23	7,1	0,22	13,7	0,35	15,6	0,34	22,2	0,35
Bienenhaltung	13,5	0,60	8,8	0,35	12,0	0,42	5,6	0,17	15,1	0,38	37,9	0,83	46,8	0,74
Summe Tierhaltungen	1.625,6	73,21	1.876,0	74,08	2.129,2	73,89	2.353,1	72,68	3.015,5	76,28	3.481,5	76,77	4.912,7	78,08
Endrohertrag total	2.231,4	100,00	2.532,6	100,00	2.881,6	100,00	3.237,4	100,00	3.953,0	100,00	4.535,1	100,00	6.291,5	100,00

Quellen: Bruggen, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 374/375; S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O., 52. Jg. (1975), S. 166-167

(1) "Als Endrohertrag bezeichnet man den Geldwert - berechnet nach den bei Verkauf ab Hof erzielten oder erzielbaren Preisen - aller landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die den landwirtschaftlichen Betrieb verlassen, sei es durch Verkauf an Nichtlandwirte oder durch Verbrauch im landwirtschaftlichen Haushalt. Erzeugnisse, die im Betrieb veredelt werden, z.B. Getreide zur Fütterung des Viehs, Bruteier in der Geflügelhaltung usw., werden somit nicht zum Endrohertrag des betreffenden Betriebszweiges gerechnet. 1952 wurde erstmals auch die Veränderung des Viehbestandes berücksichtigt." (S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O., 52. Jg. (1975), S. 165)

247.000 ha im Jahre 1970 nach und nach wenigstens teilweise wieder wettzumachen, denn "im Interesse einer Entlastung des Milchmarktes und der Erweiterung der landes- und betriebseigenen Futtergrundlage sollte die offene Ackerfläche als anzustrebende Richtfläche für das Jahr 1980 auf 300.000 Hektaren ausgedehnt werden." 1)

Die gegenteilige Entwicklung zeigt der viehwirtschaftliche Sektor. Dort erhöhte vor allem der Produktionszweig Rindviehmast seinen im Kriege auf 15% gedrückten Anteil am Rohertrag (vgl. Tabelle 26) durch die (in Tabelle 51 aufgezeigten) kontinuierlichen Preiserhöhungen für Schlachtvieh, insbes. für Schlachtkälber, wieder auf ca. 21%; damit erreichte er etwa 3 Prozentpunkte mehr als in der Zwischenkriegszeit bzw. den Stand von vor dem 1. Weltkrieg wieder. (vgl. Tabelle 14).

Damit ist das alte Ziel der wesentlichen Ausweitung der Rindviehmast, möglichst sogar zu etwa gleicher Gewichtigkeit wie die Milchproduktion, noch nicht erreicht worden. Andererseits hat die relativ geringe Steigerung der Produktion von 1970 bis 1974 schon zu ernsthaften Absatzschwierigkeiten geführt²⁾, sodaß diese Zielvorstellung wohl endgültig zu begraben ist, denn "die Absatzmöglichkeiten für ... Rind- und Kalbfleisch in der Zeit von 1976 bis 1980 ergeben sich aus einer voraussichtlichen geringen durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate des realen Einkommens sowie aus einer schwachen jährlichen Bevölkerungszunahme" 3);

d.h. einer Produktionssteigerung sind hier sehr enge Grenzen gesetzt.

Neben der Rindviehmast hat auch die Schweinehaltung einen ähnlich starken Aufschwung erfahren, nachdem sie sich in der Zwischenkriegszeit bei ca. 12% Anteil am landwirtschaftlichen Endrohertrag gehalten hatte und im 2. Weltkrieg sogar bis auf fast 8% gedrückt worden war (vgl. Tabellen 26 u. 37). Ab 1950 expandierte ihr Anteil stetig und steigerte sich

(1) Produktionsprogramm 1976, a.a.O., S. 6

(2) Vgl. Produktionsprogramm 1976, a.a.O., S. 14 f.

(3) Ebd., S. 12

von rund 14% im Jahre 1950 auf gut 19% im Jahre 1974 ¹⁾. Jedoch stieß man in den Jahren 1974 und 1975 an die Grenzen des möglichen Absatzes ²⁾, d.h. daß unter denselben Aspekten wie beim Rindfleisch keine großen Produktionsausweitungen mehr möglich sind.

Die Geflügelhaltung hat demgegenüber langfristig etwas verloren und ging von anfangs 6% auf gut 4% zurück.

Während nun die drei vorgenannten viehwirtschaftlichen Produktionszweige zusammen einen Anteil am Gesamtrohertrag (1974) von rund 45% erreichen, hat die Milchproduktion noch knapp 31% Anteile, ist also immer noch Produktionsschwerpunkt. Allerdings hatte dieser Sektor anfangs der 1950er Jahre und schon vorher über lange Jahre der Zwischenkriegszeit rund 36% erreicht (vgl. Tabelle 37); noch früher, vor dem 1. Weltkrieg, lag dieser Anteil sogar bei 40% (vgl. Tabelle 14).

Im Viehwirtschaftssektor ist also ein relativer Ausgleich zugunsten der anderen Produktionszweige vonstatten gegangen. Die früher viel beklagte Kopflastigkeit der schweizerischen Landwirtschaft in Richtung Milchproduk-

tion hat langfristig eine Reduzierung um fast ein Viertel erfahren, und dadurch ist die Gesamtproblematik des Milchmarktes in erheblichem Umfange verringert worden. Dies war nur möglich durch den massierten Einsatz mengen- und preispolitischer Lenkungsinstrumente, vor allem durch die

erst in neuerer Zeit entwickelten speziellen Maßnahmen.

Im Rahmen der neuen Produktionsprogramme will man dieses Instrumentarium offensichtlich auch künftig hin gezielt dafür einsetzen, daß diese langfristige Entwicklung noch weiter fortgesetzt wird.

(1) Dabei lassen sich bei der Bestands- und Preisentwicklung unverkennbare Anzeichen des sog. 'Schweinezyklus-Phänomens' feststellen, wenn auch mit deutlichen, der hier genannten Entwicklung entsprechenden, expansiven Gesamttendenzen; vgl. dazu Brugger, H.: Statistik Handbuch, a.a.O., S. 202 und S. 345

(2) Vgl. Produktionsprogramm 1976, a.a.O., S. 16

3. Die Buchhaltungsergebnisse

Die vorgenannte relativ grobe Betrachtung nach Produktionszweigen bedarf noch der Ergänzung durch die in Tabelle 54 enthaltenen wichtigsten Buchhaltungsergebnisse, d.h. durch die Darstellung dieser Entwicklungen aus einzelbetrieblicher Sicht. Auch diese Berechnungen wurden in gleicher Form für die vorhergehenden Untersuchungszeiträume angestellt, so daß eine durchgehende Reihe offiziell anerkannter statistischer Kennziffern zur Verfügung steht¹⁾.

Der aus der Gegenüberstellung von Rohertrag und Betriebsaufwand errechnete Reinertrag je Hektar Kulturland dient als Grundlage der Errechnung der durchschnittlichen Verzinsung des in den Betrieben investierten Aktivkapitals; außerdem wird das durchschnittliche landwirtschaftliche Betriebseinkommen angegeben²⁾.

Hinsichtlich der Kapitalverzinsung zeigt ein Vergleich mit Tabelle 38, daß man sich auch in der neuesten Periode auf ähnlich unbefriedigendem Niveau bewegt wie in den normalen (nicht Krisen-) Jahren der Zwischenkriegszeit. Lediglich die 1950er Jahre erbrachten mit überwiegend um und teilweise sogar über 3% Verzinsung einigermaßen annehmbare Ergebnisse (wenn man weiterhin von der Zielgröße 4% ausgeht, die offiziell nie geändert wurde). Insgesamt, vor allem aber für die 1960er Jahre, kann man jedoch keineswegs von befriedigenden Verhältnissen sprechen; denn im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit waren in dieser Zeit keine so schweren Wirtschaftskrisen zu überstehen wie damals. Aber aus diesen Ziffern wird deutlich, warum der Staat bei nahezu jeder größeren landwirtschaftlichen Investition großzügige Subventionen leistet, denn wer würde angesichts dieser Verzinsungssätze noch irgendwelche namhafteren Investitionen im Agrarbereich ganz auf eigene Rechnung vornehmen.

(1) Vgl. o. die Tabellen 15, 27 und 38

(2) Vgl. die Definition o. bei Tabelle 27

Tabelle 54

Ergebnisse der Buchhaltungserhebungen des Schweizerischen Bauernverbandes (1951-1973)

Jahre	Zahl der Buchhal- tungsbe- triebe	Rohertrag je ha Kul- turland (sfr./ha)	Betriebs- aufwand je ha Kultur- land (sfr./ha)	Reinertrag		Landwirtschaftliches Einkommen je Betrieb (sfr./Jahr)
				sfr. je ha Kulturland	in % des Aktivkapitals	
1951	536	2.296	1.938	358	3,85	11.434
1952	550	2.355	2.094	261	2,74	10.612
1953	556	2.347	2.091	256	2,60	10.572
1954	579	2.564	2.164	400	3,96	13.469
1955	579	2.647	2.303	344	3,19	12.400
1956	549	2.631	2.375	256	2,26	11.100
1957	511	2.795	2.445	350	3,16	13.609
1958	553	3.005	2.600	405	3,50	15.014
1959	584	3.031	2.683	348	2,88	15.254
1960	585	2.995	2.742	253	1,96	14.265
1961	628	2.972	2.680	292	2,22	14.881
1962	644	3.314	2.990	324	2,51	16.881
1963	707	3.447	3.219	228	1,46	16.418
1964	808	3.796	3.480	289	1,93	19.786
1965	853	3.995	3.852	143	0,65	18.929
1966	875	4.329	4.039	290	1,79	22.017
1967	938	4.845	4.381	464	2,82	26.340
1968	951	4.746	4.413	333	1,89	24.177
1969	846	4.884	4.493	391	2,20	25.532
1970	800	4.998	4.685	313	1,57	25.643
1971	800	5.764	5.058	706	3,94	35.080
1972	945	5.892	5.454	438	2,07	36.484
1973	1.060	6.436	6.115	321	1,40	.

Quellen: (a) Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 389

(b) Schweizerisches Bauernsekretariat (Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O.,

52. Jg. (1975), S. 154

(c) Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz, hrsg. vom EVD, Bern, 83. Jg., NF 18 (1969), S. 141; 85. Jg., NF 20 (1971), S. 81; 88. Jg., NF 23 (1974), S. 87; 87. Jg., NF 22 (1973), S. 78.

. = keine Angabe

Demgegenüber zeigt das landwirtschaftliche Betriebseinkommen (Verzinsung des im Betriebe investierten eigenen Kapitals zuzüglich dem Lohnanspruch der Unternehmerfamilie) in seiner Entwicklung ein wesentlich freundlicheres Bild. Von 1951 bis 1972 ist erheblich mehr als eine Verdreifachung eingetreten, also ein Ergebnis, das sich zunächst durchaus sehen lassen kann und einen bemerkenswerten Erfolg der Einkommenspolitik darstellt. Dennoch muß beachtet werden, daß zu diesem Ergebnis in erheblichem Umfange die in dieser Untersuchung nur am Rande behandelten strukturellen Veränderungen beigetragen haben; insbesondere zählt dazu der generelle Rückgang der landwirtschaftlichen Bevölkerung und der Zahl der Betriebe sowie die flächenmäßigen Umschichtungen innerhalb der Betriebsgrößenstruktur zum mittelgroßen Betrieb hin, daneben die Abnahme der Zahl mitarbeitender Familienangehöriger und Fremdarbeitskräfte. Außerdem ist eine gewisse inflationäre Aufblähung der Preise und Löhne zu berücksichtigen, die jedoch im weltweiten Vergleich in der Schweiz meist sehr niedrig, oft sogar (wie auch zur Zeit) am allerniedrigsten lag.¹⁾

Damit sind in kurzer Form die wichtigsten direkten Wirkungen der Agrarmarkt- und Preispolitik analysiert worden.

Nach der bisherigen Systematik dieser Untersuchung müßte: sich im folgenden eine kritische Würdigung des gesamten Ziel-Mittel-Systems der neuesten agrarpolitischen Periode anschließen. Da wir aber festgestellt haben, daß dieses 'neue' System zum weitaus überwiegenden Teil eine (allerdings sehr umfangreiche und vollständige) Kombination von Zielvorstellungen und Instrumenten aus den früheren Perioden darstellt, und da zum Abschluß dieser gesamten Untersuchung eine kritische, langfristige Gesamtwirkungsanalyse auf erweiterter Basis erfolgen soll, wird auf eine

(1) Lediglich in der Überkonjunktur um 1969/71 lag die schweizerische Inflationsrate ebenfalls recht hoch und machte recht drastische konjunkturpolitische Maßnahmen erforderlich (vgl. o. S. 274 ff.); diese Entwicklung zeigt sich deutlich in dem (nominalen) Ertrags-, Aufwands- und Einkommenssprung von 1970 auf 1971 (in Tabelle 54).

gesonderte kritische Würdigung der laufenden Periode verzichtet, Sie soll vielmehr in diese abschließende Gesamtanalyse eingehen, denn eine fundierte Kritik am derzeitigen agrarpolitischen System der Schweiz ist nur dann möglich, wenn man die vielfältigen früheren Erfahrungen mit den einzelnen Ziel-Mittel-Gruppen in Betracht zieht und den heutigen Gegebenheiten gegenüberstellt. Die Kritik am System von heute bezieht sich mithin notwendigerweise auch auf die früheren Maßnahmen, denn ohne diese teilweise weit zurückliegenden Erfahrungen wäre das System von heute gar nicht denkbar, weshalb auch eine isolierte Kritik am heutigen System wenig sinnvoll wäre.

F.Kritische_Gesamt-Wirkungsanalyse

I.Vorbemerkung

Im Rahmen der bisherigen Ausführungen wurde versucht, für jeweils nach sachlichen Gesichtspunkten abgrenzbare agrarpolitische Aktionsperioden die verfolgten Ziele und die angewandten Mittel zu erfassen, d.h. die jeweiligen Ziel-Mittel-Systeme zu analysieren. Dabei lag der Schwerpunkt der Analyse eindeutig bei den Mitteln, denn ihre Anwendung erfordert notwendigerweise umfangreiche administrative Aktionen, die nachprüfbar sind, während Zielsetzungen - durch wahltaktische oder sonstige, eher kurzfristige politische 'Notwendigkeiten' bedingt - oft in Form von nicht sehr fundierten Lippenbekenntnissen oder 'Fensterreden' formuliert werden. Daher wurden als maßgebliche Zielsetzungen meist nur offizielle, häufig sogar in Gesetzes- oder ähnlicher Form festgelegte Formulierungen verwendet, denen entsprechend zielgerichtete Maßnahmen zugeordnet wurden; nur falls es an solchen klaren Zielformulierungen mangelte, wurde aus dem angewandten Instrumentarium auf die tatsächlich verfolgten Ziele geschlossen.¹⁾

Dementsprechend wurde die bisherige Analyse der Ziele relativ kurz gehalten, während die Instrumente jeweils zum Zeitpunkt ihrer ersten Anwendung bzw. bei wichtigen Weiterentwicklungen umfassender untersucht und vor allem im Hinblick auf ihren Ansatzpunkt und ihre Wirkungsweise analysiert wurden²⁾.

(1) Vgl. zum Beispiel o.S. 59 ff.

(2) Diese Grundsystematik wurde in zwei Fällen durchbrochen: Einmal konnte das Ausmaß des kriegswirtschaftlichen Dirigismus nur durch die vollständige Darstellung des Instrumentariums in Katalogform aufgezeigt werden, während sich die anschließende Wirkungsanalyse auf die wichtigsten Wirkungszusammenhänge beschränken mußte, um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen. Zum andern wurde das markt- und preispolitische Instrumentarium des LG von 1951 in kompletter, wenn auch kurz gefasster Form dargestellt, nicht nur, weil dies weitgehend das aktuelle Instrumentarium der derzeitigen Periode ist, sondern auch, um zu beweisen, daß das LG tatsächlich den besagten 'Knotenpunkt' in der agrarpolitischen Gesamtentwicklung darstellt (vgl. o.S. 340).

Die jeweils anschließende gesamtagrarwirtschaftliche Wirkungsanalyse gab Auskunft über den inzwischen erreichten Stand der wichtigsten statistischen Kennziffern der Landwirtschaft¹⁾. Im Rahmen der abschließenden kritischen Beurteilung jeder Entwicklungsphase (mit Ausnahme der laufenden) wurden die Gesamtentwicklung und/oder wichtige Einzelercheinungen kritisch beleuchtet. Insgesamt hatten die beiden letztgenannten Abschnitte jeweils primär den Zweck, einen zusammenfassenden Eindruck davon zu vermitteln, in welcher Richtung sich die schweizerische Landwirtschaft und ihre wichtigsten Produktionszweige unter dem Einfluß der jeweils betriebenen Agrarpolitik entwickelten.

Insoweit ist also festzuhalten, daß bisher die Einzelinstrumente, ihr Funktionieren und ihre primären Wirkungen zentrales Untersuchungsobjekt waren, während ihre Ausrichtung an den übergeordneten Zielen und ihre (sekundären) gesamtagrarwirtschaftlichen Wirkungen mehr am Rande (als Einsatz-Richtlinien bzw. als Gesamt-Erfolgsmaßstäbe) behandelt wurden.

Diese Beschränkung ist jedoch nicht nur im Rahmen dieser begrenzten Untersuchung eine notwendige Folge der sehr vielfältigen Interdependenzen im gesamten Agrarmarktbereich²⁾, sondern auch Ausdruck eines grundsätzlichen Problems. Denn eine exakte Zuordnung von einzelnen Zielen und Mitteln oder gar eine präzise Zurechnung von einzelnen Instrumenten und speziellen Wirkungen nach Tonnen oder Franken ist ausgesprochen problematisch, wenn nicht gar unmöglich. Wir haben doch sehr deutlich gesehen, daß der Gesamt-Agrarmarkt ein äußerst komplexes Gebilde darstellt und die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Teil-Märkten alles andere als leicht

(1) Hierbei stellen die Entwicklungen der Preise, des Endrohertrages, der Kapitalverzinsung sowie der Betriebseinkommen eine in sich zusammenhängende Maßstabsreihe dar; vgl. o.S. 251ff.

(2) Diese Interdependenzen zeigten sich schon sehr früh als schwer überwindbares Hindernis einer empirischen Durchleuchtung allgemein wirtschaftspolitischer wie auch agrarpolitischer Wirkungszusammenhänge, wie z.B. Küng (schon 1939) sehr anschaulich darstellt, vgl. Küng, E.: Über Wirkungen und Grenzen staatlicher Interventionen, in: SZVS, 75. Jg. (1939), S. 89 ff.

durchschaubar sind.

Rieder hat sich neuerdings mit diesem speziellen Problemkreis aus schweizerischer Sicht etwas eingehender befaßt und dabei festgestellt, daß "auch die Praxis der jüngsten in- und ausländischen Agrarmarktpolitik gezeigt (hat), dass oft noch weitgehende Unkenntnisse über die quantitativen Beziehungen zwischen den einzelnen Grössen im Agrarmarktbereich bestehen." 1)

Als einzige Lösungsmöglichkeit schlägt er dazu vor, "für den sogenannten Agrarmarktbereich eine gesonderte Input-Output-Tabelle aufzustellen. Dabei wäre die ganze übrige Wirtschaft zu einer Grösse zu aggregieren. Dieses Vorgehen kann eingeschlagen werden, sofern der Sinn des Erstellens einer Input-Output-Tabelle darin besteht, die interdependenten Zusammenhänge innerhalb des Agrarmarktgebietes zu erfassen. Eine solche statische Erfassung aller innerlandwirtschaftlichen Beziehungen sollte auf der Basis von Jahresdaten erfolgen, und ist jährlich zu wiederholen. Durch die jährlichen Vergleiche der Analyse-Ergebnisse dürften sie aufschlussreiche Informationen über Wirkungen von erfolgten staatlichen Eingriffen und von der Entwicklung des technischen Fortschrittes liefern." 2)

Diese Berechnungen erfordern aber zunächst sehr umfassende statistische Informationen und wären am besten und sinnvollsten vom Eidgenössischen Statistischen Amt selbst zu erstellen³⁾. Darüberhinaus könnte man aber über die Aussagekraft dieser rein statischen Analysen immer noch sehr unterschiedlicher Auffassung sein, denn innerhalb der Input-Output-Tabelle müßten bei der gegebenen Maßmannenvielfalt wiederum Aggregierungen vorgenommen werden, die u.U. zu Verzerrungen und Fehlinterpretationen führen könnten. Rieder selbst scheint nicht sehr sicher zu sein, daß sein Vorschlag den gewünschten Erfolg brächte.

Wir wollen einen anderen, etwas indirekteren Weg

-
- (1) Rieder, P.: Fragen des Marktes, der Produktionslenkung und der Preis- und Absatzgarantie in der schweizerischen Landwirtschaft, in: Beiträge zum Agrarwirtschaftlichen Seminar, Sommersemester 1971, Reihe: Agrarwirtschaftliche Studien der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, 1972, Nr. 4, S. 117.
- (2) Rieder, P., a.a.O., S. 118
- (3) Zur Technik der Input-Output-Analyse soll hier nicht weiter Stellung genommen werden; vgl. die umfangreiche Spezialliteratur, u.a. Schumann, J.: Input-Output-Analyse, Berlin 1968.

einschlagen, indem wir die bisherige Untersuchung des Bereiches Ziele-Instrumente durch eine kritische Gegenüberstellung der wichtigsten Zielvorstellungen mit den tatsächlichen Entwicklungen der entsprechenden Zielgrößen ergänzen. Dem bisher eingehend behandelten Untersuchungsgebiet Ziele - Instrumente (das systematisch nach den verschiedenen Aktionsperioden zusammengefasst wurde), soll eine den gesamten Untersuchungszeitraum umfassende Analyse des Bereiches Ziele - Wirkungen folgen.

Damit wird also den bisher detailliert analysierten Ziel-Mittel-Systemen eine zusammenfassende Ziel - Wirkungs - Bilanz gegenübergestellt, die wesentlich kürzer gefasst werden kann und gerade dadurch einen überschaubaren Gesamteindruck von der langfristigen Wirksamkeit der vielen eingesetzten agrarpolitischen Instrumente vermittelt. Gleichzeitig sollen die festgestellten Ergebnisse einer kritischen Würdigung unterzogen werden, um damit die früheren, mehr auf Einzelpunkte abgestellten kritischen Äußerungen auch insoweit abzurunden.

Dabei wird so vorgegangen, daß zunächst die Gesamtentwicklung der einzelnen Haupt-Zielbereiche der Agrarpolitik, d.h. deren 'roter Faden' und letztliche Motivation, zusammenfassend dargestellt und kritisch beleuchtet wird (gegenüber der bisherigen periodenbezogenen Betrachtungsweise). Gemäß unserer obigen Erkenntnis, daß das Landwirtschaftsgesetz faktisch die Quintessenz aus den vorangegangenen 100 Jahren Agrarpolitik enthält, werden die dort genannten Hauptzielbereiche als Grundlage dieser Untersuchung verwendet, wobei die sonstigen genannten Einzelziele jeweils zugeordnet werden (da sie ja wiederum Mittel zur Erreichung dieser Hauptziele darstellen).¹⁾

Diesen Hauptziel-Interpretationen werden dann jeweils die langfristigen Entwicklungen der statistischen Zif-

(1) Dies bezieht sich auf die genannten Hauptziele (1) bis (4), o.S. 287 f. während das Hauptziel (5) bezüglich der Berggebiete schon in dem Exkurs (o.S. 361 bis 380) ausreichend behandelt wurde.

fern gegenübergestellt, die den betreffenden Zielbereich am besten erfassen. Die entsprechende Interpretation und kritische Würdigung dieser Ergebnisse stellt dann gleichzeitig das Fazit der gesamten Untersuchung dar.

II. Zielvorstellungen und tatsächliche Entwicklungen

1. Erhaltung eines gesunden Bauernstandes

a. Entwicklung und Interpretation dieses Zielbereiches¹⁾

Schutzmaßnahmen zur Erhaltung der Landwirtschaft wurden schon in der protektionistischen Phase angewandt (sie waren sogar wichtigstes Kennzeichen dieser Periode), und seither war und blieb die Erhaltung einer bestimmten landwirtschaftlichen Bevölkerungs- und Produktionssubstanz ständiges Hauptziel der schweizerischen Agrarpolitik²⁾. Dabei waren zu verschiedenen Zeiten und aus der Sicht der verschiedenen Bevölkerungs- und Interessengruppen recht unterschiedliche Motivationen maßgebend, deren wichtigste oben schon genannt wurden. Gleichzeitig ist klarzustellen, daß dieser Zielbereich zugleich ein wichtiges Mittel zur Erfüllung des Zieles der Sicherung der Landesversorgung darstellt.

Bezüglich der genaueren Definition des Zielinhalts wurden im Laufe der Zeit zwei grundsätzlich verschiedene Auslegungen entwickelt:

Zunächst vertraten vor allem die Bauern selbst, ihre Organisationen und politischen Repräsentanten bis in die neuere Zeit die Auffassung, der Bauernstand müsse zahlenmäßig erhalten werden³⁾. Demgegenüber setzte sich erst nach und nach die Erkenntnis durch, daß nicht die quantitative, sondern allenfalls eine Art qualitative Erhaltung des Bauernstandes anzustreben sei.

(1) Die obigen Ausführungen S. 288 f. werden hier vorausgesetzt.

(2) Vgl. dazu insbes. o. S. 59 f. und S. 174 f.

(3) Mit diesem Problemkreis befasst sich Senn sehr ausgiebig, sodaß insoweit auch auf ihn verwiesen werden kann; vgl. Senn, E., a. a. O., S. 38 ff.

Die erste Auffassung vertrat in der Schweiz jahrzehntelang besonders nachdrücklich und politisch wirksam der (auch agrarwissenschaftlich sehr aktive) langjährige Bauernsekretär Laur¹⁾. Er wollte als wirtschaftspolitisches Hauptziel nicht die Wohlstandsmaximierung in Verbindung mit stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen anerkennen; nur "diejenige Wirtschaftspolitik ist die zweckmässigste, welche die besten Voraussetzungen schafft, physisch, psychisch, moralisch und geistig gesunde und leistungsfähige Menschen hervorzubringen und zu erhalten"²⁾. Daher wollte er die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und in ihrem Rahmen das Verhältnis der Industrie zur Landwirtschaft nicht allein unter Rentabilitäts- und Wohlstandsgesichtspunkten betrachtet wissen, sondern er "verlangte, dass auch die andern Faktoren menschlichen Glückes, soweit sie von der Wirtschaftspolitik beeinflusst werden, zu berücksichtigen sind." Dabei gelte es insbesondere "zu verhindern, dass der Bauer von der Entwicklung zum modernen Industriestaate zurückgedrängt oder gar erdrückt werde. Erhaltung und Stärkung des Bauernstandes neben der Exportindustrie, das müsse das Ziel der schweizerischen Wirtschaftspolitik sein."³⁾

Als Begründung führt Laur an, alle seine nationalökonomischen Studien hätten ihn zu der Erkenntnis gebracht, "dass der Bauernstand die Grundlage für die dauernde Prosperität eines Volkes ist. Die Sicherung seiner Existenz hat allen andern Massnahmen vorzugehen; ihr soll sich die Förderung von Gewerbe, Handel und Industrie anschliessen. Nur ein Volk, das durch die Zuwanderung vom Lande immer wieder neue junge Kräfte und Blutauffrischung in Industrie, Gewerbe, Handel und in den freien Berufen erhält, bleibt auch industriell leistungsfähig."

Daher heisst seine Grundthese:

"Die Landwirtschaft ist das Fundament; Industrie, Handel und Gewerbe sind Glieder der schweizerischen Wirtschaft; wir brauchen alle, ohne Bauernstand aber haben die andern keinen gesicherten Bestand; ihm gebührt das Erstgeburtsrecht." ⁴⁾

(1) Vgl. o. S. 55

(2) S.B.S. (Hrsg.): Ernst Laur..., a.a.O., S. 89

(3) S.B.S. (Hrsg.): Ernst Laur..., a.a.O., S. 89 f.

(4) S.B.S. (Hrsg.): Ernst Laur..., a.a.O., S. 90

Genau hier liegt die eigentliche und letzte Motivation des überwiegenden Teils der bisherigen schweizerischen Agrarpolitik, die sich in ungezählten Stellungnahmen, Zielformulierungen und Maßnahmen widerspiegelt. Auf dieses 'Erstgeburtsrecht' hat sich die schweizerische Landwirtschaft immer wieder berufen, wenn es galt, Forderungen durchzusetzen, und darauf beruft sie sich teilweise sogar heute noch.

Aus dieser Argumentation spricht aber nicht nur ein gewisses 'Standesbewußtsein', sondern sie ist auch und vor allem ein Beweis dafür, daß sich im ländlichen Bereich "bis in die jüngste Vergangenheit und an vielen Orten noch bis in die Gegenwart hinein eine Art ständischer Gesellschaftsordnung erhalten" hat, wie z.B. Plate feststellt¹⁾. Allzulange dominierte die Auffassung, "daß es eine wesentliche Aufgabe der Landwirtschaft sei, möglichst vielen Menschen befriedigende Tätigkeit und auskömmlichen Lebensunterhalt zu bieten. Diese Aufgabe läuft jedoch nunmehr aus und die Landwirtschaft wird voll in die arbeitsteilige Wirtschaft eingegliedert." 2)

D.h. die bisherige, mehr 'ständische' Selbstbeurteilung der Landwirtschaft weicht nun allmählich der weitaus nüchterneren, unternehmerischen Betrachtungsweise. Erst wenn der Landwirt seine eigene Situation als Unternehmer betrachtet, kommt er dazu, seine ökonomischen, insbesondere seine Einkommensverhältnisse, mit anderen Wirtschaftszweigen zu vergleichen. Dabei stellt er nicht nur die Unterparität seines Einkommens fest, sondern auch sein Unvermögen, als Einzelner an diesem Zustand etwas zu ändern, denn seine Marktmacht ist praktisch nicht existent. Daraus erklären sich die o.g. Syndikalisierungsbestrebungen und die vielfältigen Forderungen nach kostendeckenden Preisen bzw. paritätischen Einkommen.

Plate führt diese Entwicklung vor allem auf das schnelle Wirtschaftswachstum der neueren Zeit und auf das moderne Verkehrs- und Informationswesen zurück und kommt zu dem Schluß:

"Die volle Einbeziehung der Landwirtschaft in die volkswirtschaftliche Arbeitsteilung und das Streben nach 'paritätischem' Einkommen stehen in einem engen, ursächlichen Zusammenhang. Beides zusammen führt zwangsläufig dazu, daß das in der Wirtschaftstheorie unterstellte Ziel der Unternehmer, nämlich Gewinnmaximierung, auch in der Landwirtschaft mehr und mehr Gültigkeit erlangt." 2)

(1) Plate, R.: Agrarmarktpolitik, Bd. 1: Grundlagen, München, Basel, Wien 1968, S. 75

Letztlich war es dieser grundsätzliche, wenn auch nur zögernd sich durchsetzende Gesinnungswandel, der dann in der Schweiz die oben festgestellten Ziel-Präzisierungen in Form von agrarpolitischen Einzelzielen¹⁾ erlaubte, denn sie resultieren schon überwiegend aus einer unternehmerischen Sicht der Landwirtschaft. Paritätisches Einkommen und angemessene Kapitalverzinsung sind Forderungen, die primär auf eine qualitative Erhaltung der 'bäuerlichen Unternehmung' hinzielen; ihre Erfüllung ist notwendig für eine ökonomische Gesundung der Landwirtschaft, und hier liegt inzwischen auch der Schwerpunkt der schweizerischen agrarpolitischen Bemühungen.

Zu diesem Ergebnis kommt auch Senn, der zuerst "die objektive und realpolitische Unmöglichkeit einer zahlenmässigen Erhaltung des Bauernstandes"²⁾ für die Schweiz nachzuweisen versucht und dann das Problem auf die Frage reduziert, ob es möglich sei, "die landwirtschaftlichen Einkommen an jene der übrigen Wirtschaft anzugleichen"³⁾.

Der grundsätzliche Wandel des Inhaltes der hier untersuchten Haupt-Zielvorstellungen deckt aber neben der unzulänglichen Klarheit ihrer Formulierung auch einen grundlegenden Fehler im Sinngehalt ihrer ursprünglichen Formulierung auf; denn wenn man die 'Erhaltung eines gesunden Bauernstandes' anstrebt, setzt man voraus, daß der Bauernstand bisher gesund war. Aber, so fragt Amonn, "kann man von einem 'gesunden Bauernstand' sprechen, wenn es eines derart umfassenden Regimes von Schutzmassnahmen bedarf, wie sie in diesem Landwirtschaftsgesetz vorgesehen sind, damit er 'erhalten' wird? Kommt dies nicht vielmehr der künstlichen Ernährung eines todkranken Menschen gleich?"⁴⁾

Aus dem vorstehend skizzierten, allmählichen Umbruch in der grundsätzlichen Einschätzung der Lage des Bauernstandes leitet daher Amonn folgende Grundsatzfrage an die Agrarpolitiker ab:

(1) Vgl. insbesondere o.S. 293

(2) Senn, E., a.a.O., S. 38 ff.

(3) Ebd., S. 80

(4) Amonn, A.: Wirtschaftspolitik in der Schweiz in kritischer Sicht, Bern 1959, S. 135 f.; kurz davor kritisiert er ebenfalls die begriffliche Unklarheit dieses Zielles, jedoch kommt auch er zu dem Schluß, daß hier nur 'wirtschaftliche Gesundheit' gemeint sein kann.

"Will man den Bauernstand erhalten in dem Zustand, wie er ist, - oder, allgemeiner gefasst: 'die Landwirtschaft' in dem Zustand, in dem sie sich befindet, d.h. in der Struktur, in der sie historisch überkommen ist, - oder will man darauf ausgehen, einen wirklich 'gesunden' Bauernstand, einen Bauernstand, der auf eigenen Füßen gehen und stehen kann, herzustellen, in welchem Falle man nicht von 'Erhaltung eines gesunden Bauernstandes', sondern von 'Wiederherstellung' sprechen müsste."1)

Wir haben gesehen, daß die Protektionisten, die Interventionisten und die Kriegsdirigisten bis hin zu den Vätern des Landwirtschaftsgesetzes überwiegend zu ersterer Interpretation neigten, daß aber in neuerer Zeit immer mehr Anzeichen dafür zu finden sind, daß sich die zweite Interpretation zunehmend durchzusetzen beginnt. Im folgenden soll daher untersucht werden, welche tatsächlichen Entwicklungen die diesen Zielvorstellungen entsprechenden (wichtigsten) Zielgrößen genommen haben, eingedenk der jeweils angewandten agrarpolitischen Instrumentarien.

b. Langfristige Entwicklung der wichtigsten Zielgrößen²⁾

ba. Die zahlenmäßige Erhaltung des Bauernstandes

Dazu sprechen die in Tabelle 55 zusammengefassten Ergebnisse der seit 1888 durchgeführten Volkszählungen eine sehr deutliche Sprache. Dem ständigen Anwachsen der Gesamtbevölkerung und der Gesamtzahl der Erwerbstätigen einerseits steht diametral entgegengesetzt die kontinuierliche Abnahme der landwirtschaftlichen Wohnbevölkerung und der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft gegenüber.

Entgegen allen auf zahlenmäßige Erhaltung und Konservierung der Landwirtschaft ausgerichteten agrarpolitischen Maßnahmen sanken deren Anteile an der Wohn- und Erwerbsbevölkerung in den letzten 80 Jahren von ca. 37% auf rund 7%, wobei das Abnahmetempo unterschiedliche Werte zeigt, jedoch die Hauptrichtung nie zweifelhaft war. Nur während der beiden Weltkriege und in den

(1) Amonn, A., a.a.O., S. 136

(2) Der Begriff "Zielgröße" bedeutet hier die Größe, deren Beeinflussung bzw. Veränderung im Rahmen der vorgenannten Zielvorstellung beabsichtigt ist.

Tabelle 55

Langfristige Bevölkerungsentwicklung der Schweiz (1888 - 1970)

-gesamte und landwirtschaftliche Wohnbevölkerung sowie Erwerbstätige-

Jahr	W o h n b e v ö l k e r u n g			d a v o n E r w e r b s t ä t i g e		
	Insgesamt	davon landwirtschaftlich		Insgesamt	davon landwirtschaftlich	
		absolut	in %		absolut	in %
1888 ¹⁾	2.917.754	1.076.713	36,9	1.304.834	475.089	36,4
1900	3.315.443	1.033.427	31,2	1.555.247	464.524	29,9
1910	3.753.293	967.611	25,8	1.783.195	457.707	25,6
1920	3.880.320	954.854	24,6	1.871.725	456.706	24,4
1930	4.066.400	867.294	21,3	1.942.626	387.027	19,9
1941	4.265.703	866.788	20,3	1.992.487	379.751	19,1
1950	4.714.992	767.891	16,3	2.155.656	326.929	15,2
1960	5.429.061	620.700	11,4	2.512.411	253.410	10,1
1970	6.269.783	422.547	6,7	2.995.777	202.701	6,8

Quellen:-Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.2 und 3

-S.B.S.(Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O., 52.Jg.(1975), S.173 ff.

-Eidgenössisches Statistisches Amt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1975, Basel 1975, S. 18 f.

1) erstes Jahr der Erhebung in aufgliederter Form (Wohnbevölkerung und Beschäftigte nach Erwerbsklassen)

1930er Jahren mit der langanhaltenden Wirtschafts- und Agrarkrise sind deutliche Verlangsamungen in dieser Entwicklung festzustellen. Dies ist nach unseren bisherigen Untersuchungen primär darauf zurückzuführen, daß sich einerseits während der beiden Kriege die landwirtschaftliche Einkommenssituation ausgesprochen zufriedenstellend entwickelte, während andererseits die Weltwirtschaftskrise auch den industriellen und den Dienstleistungs-Sektor so stark in Bedrängnis brachte, daß diese über lange Jahre keine annehmbaren Beschäftigungsalternativen für unzufriedene Bauern boten.

Während also die Jahrzehnte 1910-1920 und 1930-1941 eine gewisse Stagnation in der Gesamtenwicklung zeigen, sind vor allem von 1920-1930 und während der beiden letzten Jahrzehnte die absolut und relativ stärksten Rückgänge zu verzeichnen. Trotz aller agrarpolitischen Subventionierungen und Lenkungen war der Sog der Städte sowie des sekundären und des tertiären Sektors nicht aufzuhalten und hatte alle konservierenden Bestrebungen unterlaufen. Es ist also auch den schweizerischen Agrarpolitikern mit ihrem umfangreichen Instrumentarium nicht gelungen, diese in fast allen anderen Industrieländern ebenfalls zu beobachtende Entwicklung aufzuhalten.¹⁾

bb. Die qualitative Erhaltung des Bauernstandes

Inwieweit die Schaffung und Erhaltung gesunder ökonomischer Verhältnisse in der schweizerischen Landwirtschaft gelang, ist im Gegensatz zu der sehr klaren zahlenmäßigen Entwicklung wesentlich schwieriger zu überprüfen. Jedoch haben wir in dieser Hinsicht im Rahmen der vorangehenden Untersuchung schon sehr detaillierte Erkenntnisse innerhalb der verschiedenen Entwicklungsphasen gesammelt, so daß wir uns hier auf einen groben Gesamtüberblick beschränken können.

(1) Da die letzten Ursachen dieser Entwicklung ein sehr häufig und weitläufig diskutiertes Thema der Agrarpolitik darstellen, soll darauf nicht weiter eingegangen werden; die speziell schweizerische Sicht behandelt Senn sehr ausführlich (vgl. Senn, E., a.a.O., S. 37 bis 86).

Das zur Verfügung stehende statistische Material wurde in den beiden folgenden Tabellen (Nr. 56 und 57) auszugsweise zusammengestellt.¹⁾ und erlaubt folgende zusammenfassenden Aussagen:

Hinsichtlich der Kapitalverhältnisse und der Kapitalverzinsung in den landwirtschaftlichen Betrieben sind langfristig erhebliche Schwankungen festzustellen. Die Entwicklung des Reinertrags (= Überschuß des Rohertrags über den Betriebsaufwand, der zur Verzinsung des investierten Aktivkapitals verbleibt) wird in Tabelle 56 absolut je Hektar Kulturland und in Prozent des Aktivkapitals dargestellt und zeigt deutlich, wie schon in den einzelnen Perioden genauer analysiert wurde, daß nur in den Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegsjahren eine befriedigende Kapitalverzinsung erreicht werden konnte. Darüber hinaus gibt Tabelle 57 zusätzliche Informationen über die (nominelle) Entwicklung der Kapital- und Verschuldungsverhältnisse der schweizerischen (Buchhaltungs-) Betriebe je Hektar; gerade darin spiegelt sich die längerfristige Wirksamkeit der agrarpolitischen Maßnahmen sehr deutlich wieder, denn nur auf einer 'gesunden' Kapitalbasis kann ein 'gesunder Bauernstand' längerfristig existieren.

Hier zeigen nun zwar die Kapitalgruppen 'Meliorationen' und 'Vieh', die sich besonderer staatlicher Förderung erfreuen, mit jeweiliger Verfünffachung zunächst recht positive Entwicklungen an, und auch der Anstieg des Geräte- und Maschinenkapitals auf fast das Achtfache ist nicht nur ein Zeichen des agrartechnischen Fortschritts, sondern auch ein Indiz für die Investitionsbereitschaft der schweizerischen Landwirte, wobei zusätzlich zu beachten ist, daß deren Anzahl im selben Zeitraum stark rückläufig war (lt. Tabelle 55). Eine ganz erhebliche

(1) Dabei stellt Tabelle 56 eine Zusammenfassung der obigen Tabellen 15, 27, 38 und 54 dar, die zugleich eine Erweiterung um die Angaben des landwirtschaftlichen Einkommens je Männerarbeitstag und des landwirtschaftlichen Arbeitsverdienstes je Betrieb und je Männerarbeitstag enthält, um diesen langfristigen Vergleich zu erleichtern und einsichtiger zu machen. Die Begriffe in Tabelle 56 wurden schon bei Tabelle 27 definiert.

Langfristige Entwicklung des Reinertrags, der Einkommen und der Arbeitsverhältnisse in der schweizerischen Landwirtschaft (Auszug aus den Buchhalteringerhebungen 1901-1973)

Jahre	Reinertrag		Einkommen		Arbeitsverdienst	
	je ha Kulturland (sfr.)	in % des Aktivkapitals (%) (1)	je Betrieb (sfr./Jahr)	je Manner-Arbeitstag (sfr.) (2)	je Betrieb (sfr./Jahr)	je Manner-Arbeitstag (sfr.) (2)
1901	95	1,64			1.173	1,21
1910	190	3,53	3.533	5,34	2.210	3,28
1915	340	5,98	5.443	8,52	3.930	6,15
1920	397	5,58	8.928	14,73	7.019	11,30
1925	165	2,17	4.593	7,71	2.638	4,33
1930	243	3,02	4.996	9,48	2.804	5,25
1935	179	2,28	3.505	6,66	1.817	3,46
1940	325	4,16	6.226	11,58	4.663	8,67
1945	453	5,10	10.204	17,01	8.004	13,34
1950	348	3,77	10.449	18,83	8.339	15,04
1955	344	3,19	12.400	24,78	10.065	20,12
1960	253	1,96	14.265	29,08	11.305	23,05
1965	143	0,65	18.929	39,59	15.063	31,50
1970	313	1,57	25.643	58,90	19.390	44,53
1972	438	2,07	36.484	76,24	28.972	60,54

•=keine Angaben; (1) 1901-1950 gewogene Durchschnitte, ab 1951 arithmetisches Mittel

(2) Gewogenes Mittel aller Betriebe

Quellen: -Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.388 f.

-S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O., 52. Jg. (1975), S.154

-Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz, hrsg. vom EVD, Bern, 87. Jg. (1973) S.78 und 88. Jg. (1974), S.87

Tabelle 57

Langfristige Entwicklung der Kapital- und Verschuldungsverhältnisse schweizerischer Landwirtschaftsbetriebe
(Ergebnisse der Buchhaltungsbetriebe - in Franken pro ha Kulturfäche)

Kapitalgruppen ¹⁾	1906/13	1914/19	1920/22	1923/30	1931/34	1935/38	1939/45	1946/50	1951/55	1956/60	1961/65	1966/71
I. Aktivkapital												
1. Landgutskapital	4.290	4.819	5.327	5.842	6.313	6.170	6.318	6.561	7.135	7.672	8.113	9.805
a) Boden	2.338	2.392	2.679	2.865	3.046	3.004	3.097	3.190	3.456	3.736	3.792	4.159
b) Gebäude	1.438	1.746	2.010	2.292	2.581	2.525	2.555	2.751	3.105	3.393	3.800	5.054
c) Pflanzten	495	655	596	627	628	579	592	530	497	475	454	492
d) Meliorationen	19	26	42	58	58	62	74	90	77	68	67	100
2. Pächterkapital	1.150	1.556	2.113	1.871	1.788	1.558	1.966	2.459	2.939	3.612	4.465	5.756
a) Vieh	545	794	1.143	976	920	750	899	1.099	1.373	1.689	2.041	2.605
b) Geräte, Maschinen	228	292	426	462	459	422	465	649	869	1.119	1.384	1.760
c) Vorräte, Geldkapital	377	470	544	433	409	386	602	711	697	804	1.040	1.391
3. Gesamtsummen	5.440	6.375	7.440	7.713	8.101	7.728	8.284	9.020	10.074	11.284	12.578	15.561
II. Schulden												
1. Grundpfandschulden	2.111	2.589	3.028	3.241	3.789	3.749	3.816	3.996	4.583	5.144	5.781	7.347
2. Andere langfristige	195	193	309	376	379	380	383	398	634	846	937	1.257
3. Laufende Schulden	88	90	111	140	145	127	113	126	173	201	226	318
4. Gesamtsummen	2.394	2.872	3.448	3.757	4.313	4.256	4.312	4.520	5.390	6.191	6.944	8.922
III. Eigenkapital												
1. Eigenkapital (absolut)	3.046	3.503	3.992	3.956	3.788	3.472	3.972	4.500	4.684	5.093	5.634	6.639
2. Anteil am Aktivkapital(%)	56,0	54,9	53,7	51,3	46,8	44,9	47,9	49,9	46,5	45,1	44,8	42,7

1) Die hier verwendeten Begriffe sind die offiziellen Bezeichnungen der schweizerischen Statistik und gehen zurück auf Howald, O./Laur, E.: Landwirtschaftliche Betriebslehre für bäuerliche Verhältnisse, 14. Auflage, Aarau 1956, S. 65. Eine zusammenfassende Darstellung vgl. bei Hässler-Stäger, W.: Verschuldung und Kreditpolitik, a.a.O., S. 11 f.

Erhöhung der Kapitalausstattung der Betriebe ist also unverkennbar, d.h. der oben festgestellte Rückgang der eingesetzten Arbeitskräfte wird durch entsprechende Investitionen nicht nur ausgeglichen, sondern sogar erheblich überkompensiert, wenn wir die o.g. ständigen Produktionsausweitungen dazu in Beziehung setzen.

Andererseits zeigt die Entwicklung der Verschuldungsverhältnisse, daß diese Investitionen keineswegs voll verdient worden sind, sondern daß man sie zum größeren Teil durch langfristige Verschuldung finanziert hat. Denn die Gesamtverschuldung stieg im gleichen Zeitraum, in dem sich das Aktivkapital verdreifachte, auf das 3,7-fache an, und die Eigenkapitalausstattung fiel von 56 % zurück auf rd. 43 %.

Daraus erklären sich die immer wieder diskutierte Maßnahmen zur Entschuldung der landwirtschaftlichen Betriebe,¹⁾ die jedoch bis heute zu keinem Erfolg geführt haben, wie Tabelle 57 zeigt. In neuerer Zeit hat sich im Gegenteil die Situation eher noch mehr verschlechtert, und daraus wird ersichtlich, daß der gesamte agrarpolitische Lenkungsapparat auch in seiner neuesten Verfassung weder imstande ist, eine angemessene Verzinsung des Kapitals, noch einen Abbau der Verschuldung zu ermöglichen. Letztlich erhält also das umfangreiche Subventionssystem diese Landwirtschaft noch am Leben. Denn nur mit Hilfe immer höherer Subventionen der öffentlichen Hand kann heute ein hoch verschuldeter Bauer größere Investitionen tätigen oder sich an Meliorationsvorhaben beteiligen. Überdies wäre ohne diese Hilfen angesichts der ausgewiesenen Kapitalverzinsung wohl kaum mit der in Tabelle 57 angezeigten

(1) Vergl. o.S. 355. Gasser-Stäger hat 1964 die Verschuldung der schweizerischen Landwirtschaft (je ha) mit der in Westdeutschland und in Österreich verglichen und festgestellt, daß sie bei letzteren nur 15 % bzw. 2 % von der schweizerischen beträgt. Eine entsprechende Entschuldung hätte (damals) nach seiner Ansicht mindestens einen Aufwand von 5 Mrd. sfr verursacht; vergl. Gasser-Stäger, W.: Strukturwandlungen in der schweizerischen Landwirtschaft seit dem 19. Jahrhundert, in: SZVS, 100. Jg. (1964), Heft 1/2, S. 129ff.

Zunahme der Investitionen zu rechnen gewesen (wie schon oben ausgeführt wurde).

Demgegenüber zeigt die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen (= Lohnanspruch der Bauernfamilie und Zinsanspruch für ihr Eigenkapital) und der landwirtschaftlichen Arbeitsverdienste (= Einkommen ./ . Eigenkapital-Verzinsungsanspruch) in Tabelle 56 wenigstens seit Inkrafttreten des Landwirtschaftsgesetzes eine recht befriedigende, stetige Tendenz, während früher ausgesprochen starke Schwankungen (je nach Wirtschaftslage) auftraten. Dies hat seinen Grund darin, daß in das Landwirtschaftsgesetz und seine Ausführungsbestimmungen die entsprechenden Bestimmungen aufgenommen wurden, um das Einzelziel paritätischer Einkommen mit Hilfe kostendeckender Produzentenpreise zu erreichen.¹⁾ Demgemäß werden die paritätischen Lohnansprüche und die Zinsansprüche für das investierte Kapital zunächst nach bestimmten Grundsätzen errechnet und bei den angestellten Produktionskostenrechnungen für alle wichtigeren Agrarprodukte im Rahmen der jährlichen Buchhaltungserhebungen als Betriebsaufwandsposten in Anrechnung gebracht;²⁾ nach Maßgabe dieser Berechnungen werden dann im allgemeinen die Produzentenpreise festgelegt. Diejenigen Betriebe, die den Buchhaltungsbetrieben in Ausstattung und Produktivität etwa gleich kommen,³⁾ erzielen (im Sinne von Art. 29 LG)

- (1) Vgl. Art. 29 LG i. V. m. dem Abschnitt IX der LandVO (Art. 45 bis 51) und o. S. 292ff.; zu der generellen Problematik dieses Vorhabens vgl. Marbach, F.: Beitrag zur Problematik des kostendeckenden Preises, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, hrsg. von Beckerath, E. v. und Gen., 2. Auflage, Frankfurt/Main 1957, S. 224-234, sowie Schweizer, R.: Die Einkommensdisparität zwischen der Landwirtschaft und der Industrie, Diss. St. Gallen 1958
- (2) Vgl. z. B. die verschiedenen "Erhebungen und Kalkulationen über die Produktionskosten einzelner landwirtschaftlicher Erzeugnisse", in den "Statistischen Erhebungen...", hrsg. vom S. B. S., 52. Jg. (1975), S. 160-164. Die genaue Errechnung der Ansprüche wird dargestellt bei Senn, E., a. a. O., S. 100 bis 109
- (3) Da es sich bei den Buchhaltungsbetrieben i. d. R. um relativ gut geführte Betriebe handelt, liegen sie grundsätzlich "etwas über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt" (Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a. a. O., S. 386), d. h. Brugger nimmt (sicherlich zu Recht) an, daß nicht alle übrigen Betriebe so gut geführt werden und damit auch nicht das volle paritätische Einkommen erreichen.

kostendeckende Preise und damit auch paritätische Einkommen. Wer aber nicht so gut ausgerüstet ist, schlechtere Qualitäten produziert, nicht allzu rationell wirtschaftet, und /oder den Betrieb zu teuer erworben hat, wird in der Regel nicht voll auf seine Kosten kommen, womit ein erheblicher (und beabsichtigter) Anreiz zur Schaffung 'gesunder' Betriebsverhältnisse verbunden ist. Neben diesem positiven Effekt hat dieses System jedoch auch einige empfindliche Mängel:

Zunächst ist unbefriedigend, daß die Preisfestsetzungen hauptsächlich aufgrund der Buchhaltungserhebungen erfolgen, also im Wege der Nachkalkulation (gemäß Art. 49 LandVO), obwohl sie primär für die zukünftige Entwicklung maßgeblich sind. Daraus resultieren dann zwangsweise mehr oder weniger große Abweichungen von der angestrebten Kostendeckung bzw. Einkommensentwicklung, darüber hinaus führt dies zu falschen Produktionsentscheidungen der Produzenten, was weder für die Betroffenen noch für die preisfestlegenden Stellen zufriedenstellend sein kann. Andererseits sind allzu häufige Preisänderungen angesichts der recht langen Produktionsperioden in der Landwirtschaft auch nicht günstig, da sich dadurch ursprünglich richtige Produktionsentscheidungen nachträglich als ungünstig erweisen können. Eine möglichst frühzeitige Einbeziehung von absehbaren künftigen, preiswirksamen Entwicklungen in die Preisrechnung, d.h. deren Umbau in eine möglichst fundierte Vorauskalkulation würde manche Fehlentwicklung verhindern können.¹⁾

Ein wesentlich schwerwiegenderer Einwand gilt dem Umstand, daß für die schweizerische Landwirtschaft einerseits die Einkommen aller Beschäftigten, andererseits aber auch die Kapitalverzinsung (und zwar für Fremd- und Eigenkapital) aufgrund der genannten Bestimmungen

(1) Dieser Mangel war so offensichtlich, daß man im Jahre 1974 einige Änderungen in dieser Hinsicht durchführte und seither "mit Rücksicht auf die rasche Lohn- und Preisentwicklung vorab auf die mutmassliche Situation des neuen Jahres abstellt" (Bericht des BR über seine Geschäftsführung im Jahre 1974, vom 3.3.1975, S.230)

paritätisch festgelegt und gesichert werden sollen. Daraus folgt ganz klar, daß weder der Produktionsfaktor Arbeit noch der Produktionsfaktor Kapital das mit dem landwirtschaftlichen Betrieb eigentlich immer verbundene unternehmerische Risiko tragen sollen. Vielmehr wird diese Funktion dem Staat übertragen, denn er hat letztlich für kostendeckende Preise zu sorgen, während der Landwirt eine feste Kapitalverzinsung und ein gesichertes Einkommen erwartet. Damit begibt sich die Landwirtschaft auf einen gefährlichen Weg, denn eine wichtige Konsequenz dieser Grundsatz-Entscheidung ist der faktische Verzicht der Bauern auf ihre Unternehmereigenschaft, insbesondere auf die darin enthaltene Dispositionsfreiheit. Denn dann darf es "in der Tat nicht verwundern, wenn der Staat gegenüber solchen Pseudounternehmern Vorschriften erläßt, wie er sie in dieser Schärfe und Detaillierung in andern Wirtschaftsbereichen nie anwenden würde. Nichtkonforme Lenkungsmethoden und direkte Produktionsanweisungen sind mit andern Worten Interventionsverfahren, die sich aus dem Prinzip der staatlich garantierten Einkommensparität fast zwangsläufig ergeben. Denn wenn dem Staat die Verantwortung für die Einkommensgestaltung übertragen wird, muß er auch die Befugnis für sich in Anspruch nehmen, Befehle zu erteilen, deren Befolgung dazu angetan ist, das erstrebte 'Solleinkommen' so gut als möglich herzustellen."1)

Wie wir oben gesehen haben, ist die schweizerische Landwirtschaft auf diesem Weg in den verschiedenen Produktionszweigen unterschiedlich weit fortgeschritten, am weitestens im Bereich der Milchproduktion.²⁾

Dort wird inzwischen die (vom Markt her tragbar erscheinende) Gesamtmilchproduktionsmenge von der Regierung (also auch unter politischen Aspekten) festgelegt, und für diese wird dann zunächst ein kostendeckender Erzeugerpreis kalkuliert. Bei (in den letzten Jahren fast ständig) auftretenden Absatzschwierigkeiten wird jedoch ein Teilbetrag von diesem Preis einbehalten und zur Deckung von Verlusten aus Verwertungsaktionen verwendet. Der kostendeckende Preis wird also nur formal

(1) Küng, E.: Wirtschaftspolitische Gegenwartsfragen, Zürich und St. Gallen 1962, S. 53

(2) Vgl. zum folgenden oben S. 380 ff.

garantiert; der ständig steigende Zuschußbedarf der Milchverwertung¹⁾ hat den Staat inzwischen veranlaßt, den mit der einen Hand großzügig zugestandenen kosten-deckenden Produzentenpreis mit der anderen Hand wieder zu kürzen. Dabei hat er die Verantwortung auf die einzelnen Milchproduzenten abgewälzt, welche in ihrer Gesamtheit das Gesamtproduktionskontingent nicht überschreiten dürfen.²⁾ Daß diese damit überfordert sind, ist sicherlich keine Frage; somit muß ihr Verband (der ZV) dafür sorgen, daß das Gesamtkontingent nicht wesentlich überschritten wird. Daraus resultiert eine erhebliche Verfälschung der bäuerlichen Dispositionsgrundlagen, die letztlich zu einer starken Einschränkung der Dispositionsfreiheit führt, und zwar in verschiedener Hinsicht:

- Zunächst ist der Produzentenpreis kein echter Marktpreis mehr, sondern ein (überhöhter) manipulierter Preis, der aber für die Produzenten nach wie vor das wichtigste Produktionssignal darstellt, also zur Überproduktion führt; d.h. der Bauer disponiert in der richtigen Weise, aber nach Maßgabe eines falschen Preises.
- Die Überproduktion, die der Staat mit seinem 'Preissignal' selbst heraufbeschworen hat, wird nun einfach 'verboten', d.h. ein Gesamtproduktionskontingent wird festgelegt, das jedoch für den einzelnen Produzenten keine irgendwie faßbare oder gar maßgebliche Größe darstellt. Dem einzelnen Produzenten wird also mit einem völlig überdimensionierten Sanktionsinstrument gedroht, nur weil er weiterhin 'unternehmerisch' disponiert, eine nahezu paradoxe Situation.
- Da mit dem Gesamtkontingent allein nichts erreicht wird, muß die (typisch schweizerische) Kooperation Staat - Verband eintreten, um im Zusammenwirken mit den einzelnen Sektionen und Regionen des ZV die Gesamtmilchmenge in den erwünschten Grenzen zu halten.³⁾

(1) Vgl. Tabelle 48, o.S. 394

(2) Betriebs-Kontingente hatten sich als nicht praktikabel erwiesen.

(3) Insbesondere mit Hilfe des 'Milchproduktionsprogramms', vgl. o.S. 325

- Der ZV muß die Produzenten dazu anhalten, ihre individuelle Produktion nicht nach dem Produzentenpreis, sondern nach dem Gesamtkontingent auszurichten haben.

Wonach dann schließlich der geplagte schweizerische Milchproduzent seine Produktion tatsächlich ausrichtet, ist schwer zu sagen, jedoch kann von 'unternehmerischer Dispositionsfreiheit' hier sicherlich nicht mehr die Rede sein.

Ähnliche Kalkulationen wie auf dem Milchmarkt im einzelnen werden auch in der Buchhaltungsstatistik insgesamt durchgeführt (vergl. Tabelle 56). Dort wird (in der Spalte 'Arbeitsverdienst') zunächst der (gemäß Art. 47 LandVO) paritätisch errechnete Lohnanspruch der Bauernfamilie ausgewiesen und durch Addition der 'angemessenen Eigenkapitalverzinsung' (ebenfalls als Anspruch gemäß Art. 48 LandVO) das 'landwirtschaftliche Einkommen' errechnet. Insoweit werden diese Größen also in zielentsprechender Höhe kalkulatorisch festgestellt.

Dagegen wird der landwirtschaftliche Reinertrag als Differenz zwischen Rohertrag und Betriebsaufwand (=Produktionskosten ohne Zinsaufwand für investiertes Kapital) errechnet und in Bezug zum gesamten Aktivkapital (vergl. Tabelle 57) gesetzt, was dann die (oben genannten) höchst unbefriedigenden Verzinsungssätze ergibt. Wir haben es hier also mit einer recht eigenartigen Kalkulationsweise zu tun, denn zunächst werden paritätische Arbeitsverdienste und angemessene Eigenkapitalverzinsungssätze ausgewiesen; dann aber wird als Residualgröße die Verzinsung des gesamten Aktivkapitals errechnet, und erst hier wird dann sichtbar, daß die Ertragslage der einzelnen Betriebe in den letzten Jahrzehnten doch nicht zufriedenstellend ausgefallen ist.¹⁾

Insgesamt ist also festzustellen, daß die auf den ersten Blick recht zufriedenstellende Einkommenssituation der

(1) Einfacher ausgedrückt könnte man sagen, die Spalten 'Einkommen' und 'Arbeitsverdienst' dienen zur (politischen) Besänftigung der Bauern, mit der Spalte 'Reinertrag' dagegen werden weitere Leistungen vom Staat (insbes. höhere Produzentenpreise) gefordert.

schweizerischen Landwirte nicht so rosig aus. Die kalkulatorische Feststellung paritätischer Agrareinkommen (für eine begrenzte Anzahl von Buchhaltungsbetrieben) kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß nach wie vor eine höchst ungenügende Aktivkapitalverzinsung erzielt wird, ganz abgesehen von den unbefriedigenden Einkommensverhältnissen der immer noch großen Zahl von Klein- und Bergbauern, die sehr große Streuungen in ihren Produktivitäts- und Einkommensverhältnissen aufweisen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß speziell für letztere (wie wir gesehen haben) ein ganzer Katalog von Hilfsinstrumenten und vor allem mehrere Arten von direkten Transferzahlungen geleistet werden, motiviert durch eine Kombination sozial- und regionalpolitischer Einzelziele. Damit versucht man, die großen intrasektoralen Disparitäten auszugleichen oder zu dämpfen. Bei genauer Überprüfung der obigen Instrumentenanalysen können wir sogar feststellen, daß es nicht primär die intersektoralen Einkommensdisparitäten, sondern vor allem die großen Unterschiede innerhalb der schweizerischen Landwirtschaft sind, vor allem in der Betriebsgrößenstruktur und in den sonstigen regionalen und produktionssektoralen Verhältnissen, die zur Entwicklung des größten Teils dieser 'Werkzeuge' führten. Zwar spielt die Zielkomponente 'Einkommenssicherung' fast immer mit, aber häufig liegt der Schwerpunkt bei den Bemühungen, die auf den Hauptnenner "Förderung der landwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit" gebracht werden können, der dem zweiten Hauptziel des LG entspricht. Daher soll hier nun auch eine zusammenfassende Würdigung unter diesem Aspekt erfolgen.

2.Förderung der landwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

a.Entwicklung und Interpretation der Zielvorstellung

Staatliche Unterstützungen für die Landwirtschaft als Produktionszweig, d.h. Hilfen zur Verbesserung ihrer technischen Produktionsgrundlagen und -bedingungen, stellen den ältesten Aktionsbereich der schweizerischen Agrarpolitik überhaupt dar. Schon vor der Gründung des Bundesstaates von 1848 und auch in den ersten Jahrzehnten seines Bestehens waren die einzelnen Kantone schon recht aktiv, während der Bund selbst erst nach und nach auf diesem Gebiet tätig wurde. Später allerdings wurde dieses Ziel immer wichtiger, und die entsprechenden Maßnahmen und Aufwendungen wurden immer bedeutungsvoller. Wir haben oben verfolgt, wie und unter welchen Bedingungen das Instrumentarium hierfür entwickelt und eingesetzt wurde. Dabei fällt auf, daß es eigentlich überhaupt keine wirtschafts- und agrarpolitische Entwicklungsphase gab, in der nicht staatliche Hilfen für die Landwirtschaft verlangt und geleistet wurden:

Schon in der liberalen Phase wurde angesichts der wachsenden Bevölkerung einerseits und des beschränkten inländischen Produktionspotentials andererseits damit begonnen, verschiedene technische Verbesserungsmaßnahmen bezüglich der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren zu fördern, obwohl die Bauern günstige Absatz- und Erlösverhältnisse vorfanden und auch selbst zu erheblichen Investitionen befähigt waren. Es hatte sich also offensichtlich trotz aller liberaler Ideologie ein Rest der alten merkantilistischen Denkweise erhalten, die wohl nicht zuletzt durch das in der Schweiz immer latent vorhandene Unbehagen über den hohen Importbedarf an Nahrungsmitteln gestützt wurde.

Während der Agrarkrise im letzten Viertel des vorigen Jahrhunderts trat dann ein ganz anderes Motiv in den Vordergrund: der Schutz der eigenen Landwirtschaft vor der Auslandskonkurrenz. In dieser protektionistischen

Phase kam die schweizerische Landwirtschaft durch einen bemerkenswerten politischen Tauschhandel in den Genuß eines sehr umfassenden und für die gesamte künftige Entwicklung maßgebenden Subventionssystems. Es wurde zunächst nur als Ersatz für den von weiten Kreisen der Landwirtschaft verlangten Zollschatz eingeführt, dann aber später, nach dem Umschwenken der Schweiz zur Schutzzollpolitik, nicht etwa abgebaut, sondern beibehalten und stetig weiter ausgebaut.

Im ersten und noch mehr während des zweiten Weltkrieges wurde dann die schweizerische Landwirtschaft zu Höchstleistungen fast 'um jeden Preis' angehalten und dabei in vielfacher Weise unterstützt, allerdings in Verbindung mit sehr starken dirigistischen Eingriffen (bis hin zur Anbaupflicht).

In der Zwischenkriegszeit und in der Nachkriegszeit war dann das Problem der niedrigen Weltmarktpreise und der daraus resultierenden Absatzschwierigkeiten (zu kostendeckenden Preisen) der maßgebliche Vorwand, um vom Staat Hilfen zu verlangen. Seine Interventionen sollten nun vor allem dazu beitragen, das relativ hohe schweizerische Niveau der Produktionskosten zu senken, insbesondere durch Maßnahmen zur Rationalisierung der Produktion und des Absatzes; daneben sollten die Erlöse durch qualitätsfördernde Maßnahmen stabilisiert und nach Möglichkeit erhöht werden. Dabei wurde nicht nur die Markt- und Preispolitik, sondern auch die Agrarstrukturpolitik verstärkt eingesetzt.

Es waren also ausgesprochen stark divergierende Entwicklungen zu verzeichnen, jedoch kamen in fast jeder dieser Situationen die agrarpolitisch einflußreichen Kreise zu dem Schluß, daß die Schwierigkeiten der Landwirtschaft in erster Linie durch eine Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit zu beheben seien. Was war nun aber damit eigentlich gemeint?

In den beiden kriegswirtschaftlichen Phasen hieß Leistungssteigerung zunächst ganz einfach mengenmäßige

Maximierung der Produktion ohne Rücksicht auf die Kosten; daher wurden in zunehmendem Maße (wie oben beschrieben) die verschiedenen Produktionen nach Maßgabe ihrer 'Kalorienproduktivität' gewichtet und demgemäß auch differenziert entlohnt (im Wege der Erzeugerpreisfestsetzung). Die kriegsbedingte Einschränkung der Importmöglichkeiten für Agrarprodukte führte also zur Verabsolutierung des Mengenproduktionszieles.

Demgegenüber waren in den übrigen Entwicklungsphasen die marktwirtschaftlichen Einflüsse, vor allem die starke Außenhandelsverflechtung der Schweiz, maßgebliche Faktoren für die Situation der Landwirtschaft. Daher wurde deren Leistungsfähigkeit immer stärker unter dem Gesichtspunkt der (Arbeits-, Boden- und Kapital-) Produktivität beurteilt;¹⁾ d.h. man war bemüht, die Produktivität zu erhöhen. Daraus resultieren die (oben genannten) vielfältigen Maßnahmen zur Rationalisierung und Verbesserung der Produktionstechnik, der Betriebsgrößenstruktur und der sonstigen produktionsbezogenen Bedingungen, daneben aber auch der ständige Kampf um die Schaffung einer ausgewogenen Produktionspalette. Man war also einerseits bemüht, die (technisch bedingte) Produktionskostensituation nachhaltig zu verbessern, andererseits mußte man trotz zunehmender Marktlenkungsmöglichkeiten die Produktion immer noch weitgehend an den (nachfragebedingten) Absatzmöglichkeiten ausrichten.

Daß dabei große Diskrepanzen bestehen können, zeigt im Falle der Schweiz vor allem der fast 'hundertjährige' Zielkonflikt bei der Förderung von Ackerbau und Milchwirtschaft: Von den natürlichen Produktionsverhältnissen und der komparativen Kostensituation her ist die Schweiz ganz überwiegend zur Grünland-, also zur Milchwirtschaft geeignet. Der Inlandverbrauch an Milch und Milchprodukten entspricht jedoch längst nicht den vorhandenen Produktionsmöglichkeiten. Die weitgehende Befolgung der rein

(1) Zu diesen Begriffen vergleiche Plate, R., a.a.O., S.109; im übrigen siehe auch u.S.458 ff.

ökonomischen, d.h. handelspolitischen Konsequenzen aus dieser Situation in der liberalen Periode hatte dann (wie wir gesehen haben), nach dem Ende der 'guten alten Zeit' teilweise sehr ungünstige Folgen für die Schweiz. Daher (und aus den versorgungspolitischen Erfahrungen während der Kriege) rühren die ständigen Bemühungen um den Abbau des allzu großen Übergewichts der Milchwirtschaft zugunsten eines verstärkten (jedoch komparativ ungünstigeren) Ackerbaues.

Entsprechend diesem Zielverständnis soll daher im folgenden die Wirksamkeit der schweizerischen Agrarpolitik zunächst anhand der langfristigen Entwicklung der Betriebsgrößenstruktur als wohl markantestem Kennzeichen der generellen technischen Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft (bzw. ihrer äußeren Betriebsstruktur) untersucht werden.¹⁾ Daneben zeigen die Entwicklungen der Viehbestände und der offenen Ackerfläche als wichtigste Merkmale der beiden, in bestimmten Grenzen substitutiven Hauptproduktionsrichtungen Ackerbau und Viehhaltung nicht nur deren mehr oder weniger ausgewogenes Verhältnis zueinander, sondern auch die Ausweitung und Ausgestaltung der Produktionsbasis bzw. der inneren Betriebsstruktur an, geben also Aufschluß über die relative und die absolute Leistungsfähigkeit.²⁾

Was die Förderung der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft als Hauptziel (2) insgesamt betrifft, so können wir mit Senn feststellen, daß wir darunter "konkret nichts anderes verstehen als die Begünstigung dieser Entwicklung durch entsprechende Marktverhältnisse (...) sowie ihre Forcierung durch strukturelle Massnahmen."³⁾

- (1) Über Umfang und Entwicklung der übrigen Ausstattung der Betriebe in technischer Hinsicht gibt Tabelle 57 (I. Aktivkapital) ergänzende Aufschlüsse; zusammen mit der oben untersuchten Entwicklung der Erwerbstätigen umfassen diese Angaben dann die häufig so genannte 'äußere Betriebsstruktur', während dann die interne Ausgestaltung der einzelnen Produktionszweige als 'innere Betriebsstruktur' bezeichnet wird (vergl. Bericht 1959, S.274 ff.)
- (2) Demgegenüber erbringt die Zusammenschau der Tabellen über die Entwicklung der Gesamtroherträge (Tab.Nr.14, 26, 37, 53) die Verteilung der Produktionsanteile nach ihrer Bewertung zu Marktpreisen.
- (3) Senn, E., a.a.O. S.96; im Original kursiv gedruckt.

Dabei ist abschließend nochmals darauf hinzuweisen¹⁾, daß ein sehr enger Zusammenhang und erhebliche Überschneidungen zwischen den beiden Hauptzielen 'Erhaltung eines gesunden Bauernstandes' und 'Erhaltung und Förderung einer leistungsfähigen Landwirtschaft' bestehen, da beide auf die Beeinflussung der Produktion und der Märkte abzielen. Während jedoch das erste Ziel vor allem die bevölkerungs- und einkommenspolitischen Wirkungen zum Gegenstand hat, ist das zweite Ziel primär auf die technischen Produktionsbedingungen abgestellt. Allerdings ist auch ganz offensichtlich, daß das erstgenannte Ziel mit seiner ursprünglichen Absicht der zahlenmäßigen Erhaltung des Bauernstandes in einem direkten Widerspruch zum zweiten Ziel stand, denn "Leistungssteigerung bedeutet Produktivitätssteigerung und Kostensenkung. Das bedeutet seinerseits nicht nur, dass mit dem gleichen Aufwand wie bisher mehr erzeugt wird, sondern auch, dass, was erzeugt wird, mit einem geringeren Aufwand als bisher erzeugt wird, insbesondere mit einem geringeren Arbeitsaufwand. Und das bedeutet, dass die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung kleiner wird,..." 2)

Dieser Widerspruch war sicherlich gravierend und forderte Kritik geradezu heraus, jedoch ist eine derartige Inkonsistenz des Zielsystems keineswegs ein Einzelfall. Dabei ist zu beachten, daß die Forderung nach einer in sich widerspruchsfreien und völlig rationalen Zielsystematik auf einem so stark politisierten Gebiet wie der Agrarpolitik in einem demokratischen Staat westlicher Prägung kaum erfüllbar ist. Letztlich werden wohl immer in gewissem Maße widerspruchsvolle Zielsysteme aufgestellt werden, die den verschiedenen Interessengruppen jeweils in bestimmten Teilen entgegenkommen, und die dann von den Agrarpolitikern in mehr oder weniger gelungener Weise zu verbinden versucht werden.

b. Langfristige Entwicklung der wichtigsten Zielgrößen

ba. Die Betriebsgrößenstruktur

Die Grundlage jeglicher Agrarproduktion ist die den landwirtschaftlichen Betrieben zur Verfügung stehende Kulturfläche. Wie kostengünstig und rationell der einzelne Landwirtschaftsbetrieb seine Produktion erstellt,

(1) Vergl. dazu auch die oben zitierten Ausführungen des B.R., o.S. 288

(2) Amonn, A.: Wirtschaftspolitik in der Schweiz, a.a.O. S. 141 f.

ist stark von seiner individuellen Kulturfläche abhängig, denn eine bestimmte Ausstattung mit den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erfordert (je nach beabsichtigter Produktionsart) eine bestimmte Menge des Produktionsfaktors Boden. Da jedoch die Bodenfläche eines jeder Landes absolut begrenzt ist und auch das landwirtschaftliche Kulturland in einem so hoch entwickelten Land wie der Schweiz nur noch wenig erweitert werden kann, (durch Meliorationen, Entsumpfung etc.), ist die Betriebsgrößenstruktur, d.h. die Verteilung der Gesamtzahl der Agrarbetriebe auf die verschiedenen Betriebsgrößenklassen, ein sehr brauchbarer Maßstab für die Leistungsfähigkeit einer nationalen Landwirtschaft. Denn die verfügbare Betriebsfläche je Betrieb stellt grundsätzlich dessen produktionstechnischen 'bottle-neck' dar, weil grundsätzlich alle übrigen Produktionsfaktoren beliebig vermehrbar sind.

Im Rahmen dieser empirischen Untersuchung müssen wir uns mit dem relativ groben Raster der in Tabelle 58 zusammengestellten Ergebnisse der schweizerischen Betriebszählung zufriedengeben, um festzustellen, inwieweit, sich langfristig die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft von der Größe der Betriebe her verändert hat.

Was die Gesamtzahl der Betriebe betrifft, so ist auch hier seit Beginn dieses Jahrhunderts eine erhebliche Verringerung eingetreten, die insgesamt noch wesentlich über zwei Fünftel bzw. 100.000 Betrieben liegt.¹⁾

(1) Bei der Zählung 1905 (insgesamt 243.710 Betriebe) waren ja die Betriebe bis 0,5 ha nicht gezählt worden, die dann 1939 noch auf ca. 25.000 beziffert wurden, so daß die Gesamtzahl 1905 mindestens 270.000 Betriebe betrug und demgemäß die Abnahme bis 1969 120.000 Betriebe.

Tabelle 58

Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebsgrößenstruktur in der Schweiz
(1905 - 1969) 1)

Betriebsgrößen- klassen (Kulturland) (ha)	Z a h l d e r B e t r i e b e 1)						V e r ä n d e r u n g e n									
	1905	1929	1939	1945	1965	1969	1905 - 1929		1929 - 1939		1939 - 1955		1955 - 1965		1965 - 1969	
							absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
0 - 0,252)	.	5537	12934	11907	9135	11055	*	*	*	*	- 1027	- 8	- 2772	- 23	+ 1920	+ 21
0,26 - 0,502)	.	14348	15220	13184	9266	8572	*	*	*	*	- 2036	- 13	- 2918	- 30	- 694	- 7
0,51 - 1,00	24305	21474	19739	17059	12058	10439	- 3431	- 14	- 1735	- 9	- 2680	- 14	- 5001	- 29	- 1619	- 13
1,01 - 2,00	42488	60332	29566	23461	15944	13043	- 15153	- 25	- 7630	- 13	- 6105	- 21	- 7517	- 32	- 2901	- 18
2,01 - 3,00	32997	40565	36764	27046	17188	13696	- 5497	- 12	- 3801	- 9	- 6368	- 28	- 5560	- 33	- 2312	- 21
3,01 - 5,00	46062	57236	59044	53267	39954	33346	+ 1763	+ 3	+ 1808	+ 3	- 9718	- 26	- 9858	- 36	- 3492	- 20
5,01 - 10,00	55167	21130	23911	24925	25503	25334	+ 1367	+ 7	+ 2781	+ 13	- 5777	- 10	- 13313	- 25	- 6608	- 17
10,01 - 15,00	19763	8357	9440	9846	11519	12630	+ 862	+ 0	+ 1083	+ 9	+ 406	+ 4	+ 578	+ 2	- 169	- 1
15,01 - 20,00	8354	5528	6052	6045	7388	8473	-	- 13	+ 524	+ 9	+ 7	+ 4	+ 1343	+ 22	+ 1085	+ 15
20,01 - 30,00	6390	2427	2065	1976	2552	3002	-	-	362	+ 15	- 89	- 4	+ 576	+ 29	+ 450	+ 18
30,01 - 50,00	.	613	364	312	436	517	-	-	- 249	- 41	- 52	- 14	+ 124	+ 40	+ 81	+ 19
50,01 - 70,00	.	872	246	107	164	183	- 3372	- 46	- 626	- 72	- 45	- 18	+ 57	+ 53	+ 25	+ 15
70,01 - 100,00	7284	.	.	71	82	88	.	.	.	.	.	.	+ 11	+ 15	+ 6	+ 7
100,01 - 200,00	.	.	.	23	17	26	.	.	.	.	.	.	+ 6	+ 26	+ 9	+ 53
über 200	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Betriebe insgesamt	243710 (über 0,5 ha)	238469	238481	205997	162414	149306	- 25176 (über 0,5 ha)	- 10	+ 12	+ 0	- 32484	- 14	- 43583	- 21	- 13108	- 8
Durchschnittliche Betriebsfläche je Betrieb 3) (in ar)	.	473	473	514	607	650	.	.	± 0	± 0	+ 41	+ 9	+ 93	+ 18	+ 43	+ 7

= keine Angaben

1) Ergebnisse der bisherigen Eidgenössischen Betriebszählungen

2) 1905 nicht und erst ab 1939 einigermaßen vollständig erfasst, daher hier keine genauen Angaben möglich (*).

3) Ohne Wald, Weiden, Maisensässe, Sommergrünweiden, Fischteiche und unproduktives Land.

Quellen: - Bruggen, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 22

- S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O., 52. Jg. (1975), S. 10

Die Schrumpfung des Agrarsektors hat also zwischen 1905 und 1969 100.000 - 120.000 selbstständige bäuerliche Existenzen 'gekostet', während die Zahl der landwirtschaftl. Erwerbstätigen in etwa dem selben Zeitraum (1910-1970) um rd. 250.000 zurückging (lt. Tab. 55). Dabei hielt sich die rückläufige Entwicklung der Betriebszahl bis 1939 in relativ engen Grenzen, danach jedoch (d.h. erst nach dem 'Kriegsboom' bis 1945¹⁾) nahm die Rückentwicklung erhebliche Ausmaße an und hielt bis zur letzten Zählung (1969) an; sie dürfte auch heute noch nicht abgeschlossen sein.

Wesentlich mehr Aufschluß geben darüber die Verschiebungen innerhalb der einzelnen Betriebsgrößen-Klassen²⁾:

Es zeigt sich zunächst über den ganzen Zeitraum hinweg ein ständiger und erheblicher Rückgang der Kleinbetriebe mit 0,5 bis 5 ha Kulturland. Diese Betriebe sind offensichtlich längerfristig nicht lebensfähig, trotz aller staatlicher Hilfen, denn ihre Zahl ging 1905 bis 1969 allein um rund 100.000 zurück, (von 146.000 auf 46.000), also um die gesamte Netto-Abnahme. Zu diesen rückläufigen Betriebsgrößen-Klassen zählt seit 1939/55 auch die Klasse von 5 bis 10 ha, und in der neuesten Zeit (1965/69) begann auch die Klasse von 10 bis 15 ha zu stagnieren.

Vom anderen Ende der Betriebsgrößen-Tabelle her ist ebenfalls zunächst eine starke Schrumpfung festzustellen, d.h. die Zahl der großen Betriebe (über 30 ha) ging bis 1955 ganz erheblich zurück, die der ganz großen Güter (über 200 ha) sogar noch bis 1965 (obwohl deren Gesamtanteil nie sehr bedeutend war). Daraus ergibt sich also auf den ersten Blick hin ein ganz klarer Trend zum mittelgroßen (Familien-) Betrieb, denn die mittleren Klassen (von 10 bis 20 ha) zeigen fast über die ganze Zeit positive Entwicklungen an. Bei genauerem Zusehen ist jedoch auch diese Aussage noch etwas zu differenzieren:

(1) Vergl. Bericht 1956, S.355.

(2) Die Entwicklung der Klassen bis 0,5 ha soll hier außer Betracht bleiben, da hier offensichtlich mehrere mangelhafte Zählergebnisse vorliegen.

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes 'wandert' nämlich ein sich verbreiterndes 'Band' der zahlenmäßig wachsenden Betriebsgrößenklassen von links oben nach rechts unten über die Tabelle 58 hinweg; es beginnt 1905 - 1939 bei der Klasse 5 bis 10 ha, zunächst schmal und begrenzt auf 3 aufeinander folgende 'Mittel-Klassen' (bis zu 15 bis 20 ha); während dann später die Klasse 5 bis 10 ha (ab 1939) zu schrumpfen beginnt und schließlich auch die Klasse 10 bis 15 ha (ab 1965) stagniert, treten nach und nach alle größeren Betriebsgrößenklassen in die Wachstumsphase ein. Dabei ist das 'Band' bis 1955 eng begrenzt auf die Mittelklassen, während ab 1955 sehr schnell die Klassen bis 200 ha, ab 1965 alle höheren Klassen expansiv werden.

Aus anderer Perspektive betrachtet bedeutet dies, daß sich das Betriebsgrößen-Spektrum zunehmend zu den größeren Betriebsklassen hin verschiebt und sich dabei erweitert, daß also ein ganz eindeutiger Trend zur flächenmäßigen Vergrößerung der einzelnen Betriebe besteht, wobei inzwischen auch nach ganz oben (zu den sehr großen Betrieben hin) keine Begrenzung mehr festzustellen ist (wie früher, vor 1955). Dies ist eine notwendige und logische Folge aus der insgesamt festgestellten Verringerung der Gesamt-Betriebszahl, denn die Flächen der aufgegebenen Betriebe werden zum größten Teil zur Aufstockung der verbleibenden Betriebe verwendet, wenn auch laufend ein bestimmter Anteil für außerlandwirtschaftliche Zwecke verloren geht, (insbesondere für Verkehrsanlagen, Hochbauten etc.).

Insoweit kann festgestellt werden, daß das Hauptziel der Steigerung der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft, insbesondere das spezielle Ziel der Schaffung und Förderung leistungsfähiger Familienbetriebe, durch die erzielten Verbesserungen in der Betriebsgrößenstruktur ganz bedeutende Fortschritte zu verzeichnen hat, die sicherlich auch zu erheblichen Teilen den andauernden staatlichen Maßnahmen in dieser Richtung zuzuschreiben sind.

bb. Die innere Betriebsstruktur¹⁾

Dazu soll ein zusammenfassender Überblick über die langfristige Fortentwicklung der Gesamtrelation von Viehhaltung zu Ackerbau sowie über die Entwicklungen und Umschichtungen innerhalb dieser beiden Haupt-Produktionsbereiche gegeben werden.²⁾

Im Rahmen des 'ewigen' Kampfes der Schweizer um einigermaßen zufriedenstellende Preise für ihre Käseexporte auf den Weltmärkten war bei jeder ernsthafteren Absatzstockung alsbald die Forderung nach einer Verringerung der Rindviehhaltungen (als Grundlage der Milch- und Käseproduktion) in Verbindung mit einer Verstärkung der Ackerbauproduktion zu vernehmen. Außerdem wurde aufgrund der kriegswirtschaftlichen Erfahrungen immer wieder davor gewarnt, den Ackerbau allzusehr zu vernachlässigen, da dadurch die Eigenversorgung in Krisenzeiten gefährdet würde. Die wichtigeren Argumente in dieser Richtung wurden oben untersucht und die vielfältigen Maßnahmen dazu ausführlich beschrieben. Wie hat sich nun aber ganz langfristig die Relation Ackerbau:Viehhaltung entwickelt? Konnte wirklich eine nachhaltige Veränderung erreicht werden?

Der Einfachheit halber greifen wir hier zurück auf die obigen Tabellen über die jeweilige prozentuale Verteilung der Gesamtroherträge, und daraus ergibt sich folgendes Langzeit-Bild:

Der Anteil des Pflanzenbaus von 35% vom Gesamtrohertrag Mitte der 1880er Jahre verringerte sich bis 1913 auf knapp 24 %, was man damals, immer noch weitgehend 'liberal' eingestellt, für grundsätzlich richtig ansah; im übrigen vertraute man auf die Wirksamkeit der Kampfzollpolitik, denn man hatte damals im Vergleich zu später

(1) Vergl. zum Begriff o.S. 442, Fußnote (1)

(2) Und zwar sollen hier, soweit möglich, die rein technischen Größen (ha und GVE) verwendet werden, zur Erfassung der technischen Produktionsmöglichkeiten als Ausdruck der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft. Dagegen wurde oben mit den Tabellen 4, 14, 26 und 53 durch die jeweilige Verteilung des Gesamtrohertrages die Bewertung der tatsächlichen Leistungen durch den Markt erfaßt; diese Ziffern sollen hier lediglich für den Gesamtvergleich zugezogen

keine allzu großen Absatzsorgen bei tierischen Produkten. Die Versorgungsengpässe bei pflanzlichen Produkten im ersten Weltkrieg gaben zwar zu denken, aber in der gesamten Zwischenkriegszeit (mit Preiskrise 1922 und Weltwirtschaftskrise 1930 - 1936) bewegte sich der Anteil der Vegetabilien am Gesamtrohertrag ständig zwischen 23% und 26%. Er konnte selbst angesichts der zunehmenden Absatzschwierigkeiten für Milchprodukte und Schweine nicht ausgeweitet werden. Erst im zweiten Weltkrieg wurde der Anteil der Tierprodukte am Gesamtrohertrag bis auf 60% zurückgedrängt; der Anteil des Pflanzenbaues mit über 40% (1943) stellt die Rekordmarke der letzten 175 Jahre dar. Dazu bedurfte es aber sehr strenger dirigistischer Eingriffe.

Nach 1950 ging der Anteil der pflanzlichen Produktion wieder auf den Vorkriegsstand von rd. 26 % zurück, stagnierte in etwa dieser Höhe bis Mitte der 1960er Jahre. Seit 1966 bewegt er sich sogar langsam zurück bis auf knapp 22 % (1974).

In Friedenszeiten scheint also trotz aller staatlicher derung des Pflanzenbaus ein Rohertragsanteil von einem Viertel die Norm zu sein, und nach der neuesten Tendenz zu schließen würde man eher nur ein Fünftel erwarten, wenn nicht die Verluste bei der Milchverwertung inzwischen so gewaltig angestiegen wären¹⁾ und nicht gerade deshalb die genannten Produktionsprogramme²⁾ die Ausweitung des Ackerbaues so stark propagieren würden. Was damit zu erreichen ist, wird die Zukunft zeigen; das Grundproblem ist heute so aktuell wie früher, aber ein bleibender Erfolg ist bis dato noch nicht zu ersehen.

Wesentlich interessanter in der Aussage ist hier die Untersuchung der beiderseitigen internen Verschiebungen zwischen den einzelnen tierischen und pflanzlichen Produktionszweigen, worüber bei ersteren die Viehbestandsbewegungen (in Tab. 59) und bei letzteren die Entwicklung

(1) Vergl. Tab. 48

(2) Vergl. o.S. 352 und S. 359ff.

Tabelle 59

Die langfristige Entwicklung der schweizerischen Viehbestände (in Großvieheinheiten GVE¹⁾)

Jahre	I n 1000 G r o ß v i e h e i n h e i t e n					i n P r o z e n t e n						
	Pferde-2) geschlecht	Rind- vieh	Schweine	Schafe	Ziegen	Summe	Pferde-2) geschlecht	Rind- vieh	Schweine	Schafe	Ziegen	Summe
1866	146	802	97	77	65	1.187	12,3	67,5	8,2	6,5	5,5	100
1876	147	840	108	63	68	1.226	12,0	68,5	8,8	5,1	5,6	100
1886	141	966	125	59	72	1.363	10,3	70,9	9,2	4,3	5,3	100
1896	159	1.026	180	47	72	1.484	10,7	69,1	12,1	3,2	4,9	100
1906	198	1.185	174	36	63	1.656	11,9	71,6	10,5	2,2	3,8	100
1916	199	1.269	175	30	62	1.735	11,5	73,1	10,1	1,7	3,6	100
1926	205	1.260	215	29	51	1.760	11,7	71,6	12,3	1,6	2,8	100
1936	202	1.243	259	30	38	1.772	11,4	70,1	14,6	1,7	2,2	100
1946	209	1.183	197	33	37	1.659	12,6	71,3	11,9	2,0	2,2	100
1956	169	1.295	330	33	20	1.847	9,2	70,0	17,9	1,8	1,1	100
1966	99	1.377	427	44	13	1.960	5,0	70,3	21,8	2,2	0,7	100
1973	66	1.406	560	56	12	2.100	3,1	66,9	26,7	2,7	0,6	100

1) Vgl.o.S. 363 2) = Pferde, Maultiere, Esel

Quellen: -Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.204

-S.B.S.(Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O., 52.Jg.(1975), S.69

der Ackerbauflächen (in Tab. 60) Auskunft geben.

Die langfristige Entwicklung der Viehwirtschaft (seit 1866) in ihrer Gesamtheit ist von einem fast ununterbrochenen Anstieg des Gesamtviehbestandes gekennzeichnet; lediglich der radikale Einbruch durch den 'Plan Wahlen' im zweiten Weltkrieg zeichnet sich in einem leichten Rückgang (bis 1946) ab. Ansonsten hat sich der Gesamtbestand von 1866 bis 1973 um rd. 77% erhöht. Während 1886/88 erst knapp 2,9 GVE auf jeden landwirtschaftlichen Erwerbstätigen entfielen, waren es 1970/73 ca. 10,4 GVE.¹⁾

Die prozentualen Anteile der einzelnen Vieharten im Rahmen dieses insgesamt ansteigenden Bestandes zeigen zunächst neben der anfangs nur relativen, in der neueren Zeit dann auch absoluten Abnahme des Pferdegeschlechtes (Pferde, Maultiere, Esel) eine erstaunliche Konstanz des Rindviehbestandes: Sein Anteil bewegte sich zwischen den jeweils ca. 67 % von 1866 und 1973 maximal bis auf 73%; in der Regel lag er bei 70% bis 71%. In der Relation zu den übrigen Viehhaltungen war also die Rindviehhaltung ausgesprochen beständig und lag bei einer absoluten Bestandsausweitung um 604.000 GVE, also um 75,3%, nur geringfügig unter dem durchschnittlichen Gesamtanstieg des Viehbestandes (77%).

Dagegen hat die Schweinehaltung ihren Anteil ganz erheblich ausweiten können; sie war langfristig der am stärksten expandierende Vieh-Produktionszweig mit einer absoluten Steigerung von 97.000 GVE (1866) auf 560.000 GVE (1973), also um ca. 477 % bei einem gleichzeitigen Anstieg des jeweiligen prozentualen Anteils am Gesamtbestand von 8,2 % auf 26,7 %. Dabei hat sich offensichtlich ganz besonders stark die steigende Gesamtbevölkerung und deren laufend gewachsener Wohlstand ausgewirkt, denn diese Bestandsausweitung bzw. die daraus resultierende Fleischproduktion dient fast ausschließlich der Deckung des Inlandsbedarfs.

(1) Dies ergibt sich aus einem Vergleich der Tabellen 59 und 55.

Die Entwicklungen der übrigen, nicht so bedeutenden Viehbestände der Ziegen und Schafe unterscheiden sich darin, daß der Bestand der ersteren (die früher als 'Kuh des kleinen Mannes' eine gewisse Bedeutung hatten), ganz kontinuierlich und stark abgesunken ist, während bei den Schafen seit 1966 eine steigende Tendenz besteht, die vor allem auf den gestiegenen Verbrauch von Schaffleisch zurückzuführen ist¹⁾. Insgesamt zeigt damit die langfristige Entwicklung des viehwirtschaftlichen Sektors sehr klare Trends an.

Etwas differenzierter ist demgegenüber das Bild beim Ackerbau (vergl. Tab. 60, passim):

Die Entwicklung der gesamten offenen Ackerfläche zeigt zunächst eine recht eindeutig verlaufende Kurve. Ausgehend von einer Stagnationsphase bei etwa 184.000 ha (1917 - 1929) macht sich in den 1930er Jahren die Neufassung der Getreidegesetzgebung (1932) und der Beginn der kriegswirtschaftlichen Vorsorgemaßnahmen (1936) allmählich bemerkbar, um dann im zweiten Weltkrieg zu dem absoluten Gipfelpunkt bei 355.000 ha (1945) zu führen. In der Nachkriegszeit tritt wieder ein relativ schneller Rückgang um 100.000 ha ein, bis 1965/70 auf weniger als 250.000 Hektar. Erst durch die jüngsten Bemühungen im Rahmen der o.g. Produktionsprogramme konnte dann wieder innerhalb von vier Jahren eine Ausdehnung um 13.000 ha (auf insgesamt 260.000 ha) erreicht werden, eine erstmalige Umkehrung des fallenden Trends seit 1945²⁾.

Der B.R. selbst führt diese jüngste Entwicklung vor allem auf seine preispolitischen Lenkungsmaßnahmen zurück, denn ein "für die Preisfestsetzung bedeutungsvoller Gesichtspunkt ist die Produktionslenkung, und zwar vor allem die Entlastung der viehwirtschaftlichen Produktion

(1) Dies wird auch im Bericht 1969, S. 460 festgestellt.

(2) Daß in diesem Gesamtzeitraum auch wesentliche Steigerungen der Hektarerträge zu verzeichnen sind, ist klar; da jedoch wegen der ebenfalls stark gestiegenen Einwohnerzahl (lt. Tab. 55) bis heute immer noch erhebliche Importe an Vegetabilien nötig sind (außer bei Kartoffeln), werden sie im Rahmen dieser Globalbetrachtung nicht weiter berücksichtigt; vergl. dazu Bericht 1969, S. 404 ff.

Tabelle 60

Die langfristige Entwicklung der offenen Ackerfläche der schweizerischen Landwirtschaft (in ha)

Kulturarten	1917	1929	1939	1945	1955	1965	1970	1974
1. Getreide	117.338	118.303	136.906	216.506	170.440	173.683	171.620	181.800 ¹⁾
a) Brotgetreide	79.070	89.789	114.733	133.920	123.500	125.954	110.840	98.600
b) Futtergetreide	38.268	28.514	22.173	82.586	46.940	47.729	60.780	83.200
2. Knollen- und Wurzelgewächse	61.253	56.828	62.230	107.101	71.329	54.369	44.880	37.740
a) Kartoffeln	51.620	44.914	47.321	83.572	50.997	37.203	30.000	23.000
b) Zuckerrüben	407	1.102	3.207	5.559	5.520	8.372	9.040	10.410
c) Sonst. Rüben und ähnliches	9.226	10.812	11.702	17.970	14.812	8.794	5.840	4.330
3. Gemüse	4.482	7.842	9.282	17.762	10.786	8.044	8.780	8.700
4. Andere Ackerge- wächse	687	748	1.239	13.880	7.265	12.805	21.030	31.070
a) Raps, Mohn, Rüben	347	45	41	9.827	3.251	6.651	8.790	9.670
b) Silo- und Gemüsemais	225	625	356	2.370	2.968	5.226	11.230	20.430
c) Tabak	115	78	770	1.272	989	686	800	750
d) Sonstige			72	411	57	242	210	220
Offenes Ackerland	183.760	183.721	209.657	355.249	259.820	248.901	246.310	259.310

1) Provisorische Angaben für Getreide

Quellen: -Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.102 f.
-S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O., 52. Jg. (1975), S.36 f.

und, innerhalb dieses Bereichs, der Milchwirtschaft. Einen der wichtigsten Ansatzpunkte bildet hierbei die Ausdehnung des Ackerbaues. Zur Förderung dieser Produktionsrichtung wurden die Preise der Ackerprodukte im Berichtsjahr (1974, d.Verf.) wesentlich stärker angehoben als für die Milch. Auch inskünftig soll der Ackerbau in der Preis- und Absatzpolitik des Bundes gegenüber den übrigen Produktionszweigen begünstigt werden."1)

Aber auch beim Ackerbau sind die internen Entwicklungen der Verhältnisse zwischen den verschiedenen Produktionszweigen von größerem Interesse:

Der Getreidebau stellt den weitaus gewichtigsten Teilbereich dar, wobei Brot- und Futtergetreide streng auseinander zu halten sind. Brotgetreide-Produktion und -Markt waren seit den Versorgungsproblemen im ersten Weltkrieg Gegenstand ständiger agrarpolitischer Eingriffe so daß nach dem großen Produktionsflächenschwund von 1850 - 1914²⁾ durch die (oben untersuchten) monopolistischen bzw. quasi-monopolistischen Marktlenkungsmaßnahmen ein merklicher Aufstieg zu verzeichnen war, der im 'Plan Wahlen' seinen Kulminationspunkt fand. In der Nachkriegszeit bewirkten die produzentenfreundlichen Maßnahmen in diesem Sektor zunächst keinen allzu starken Rückgang der Anbaufläche, und das neue Getreidegesetz (von 1959) brachte sogar nochmals eine leichte Erhöhung. Jedoch nach 1965 setzt ein merklicher Rückgang ein, der auch durch die neuesten Maßnahmen offensichtlich (noch) nicht gebremst werden konnte.³⁾

Eine fast genau gegenläufige Entwicklung nahm die Futtergetreide-Anbaufläche. Während der Brotgetreide-Anbau in der Zwischenkriegszeit ständig wuchs, ging der Futtergetreide-Anbau zurück. Nur der 'Plan Wahlen', der alle

- (1) Bericht des B.R. über seine Geschäftsführung im Jahre 1974 (vom 3.3.1975), S. 230; eine ähnliche Verlautbarung war auch schon Jahrzehnte früher zu hören, vergl. z.B. oben S.233
- (2) Vergl. o.S.228; der historische Tiefststand wurde 1911/13 mit ca. 105.000 ha erreicht, vergl. Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S. 106 f.
- (3) Obwohl im Produktionsprogramm 1970 (a.a.O., S.6) eine Fläche von 120.000 ha als Zielgröße eingesetzt war; im Produktionsprogramm 1976 (a.a.O., S. 7) wurden dann nur noch 110.000 - 115.000 ha eingeplant (bis 1980).

pflanzlichen Produktionen während des zweiten Weltkrieges forcierte, ließ das Futtergetreide (relativ viel stärker als das Brotgetreide) fast auf das Vierfache steigen. In der Nachkriegszeit stagnierte die Erzeugung von Brotgetreide zunächst nicht weit unterhalb der Höchstmarke (von 1945) und fiel dann nach 1965 allmählich zurück. Der Anbau von Futtergetreide ging nach dem Kriege relativ stark (um 43%) zurück, hielt sich dann in dieser Höhe etwa bis 1965 und stieg dann so stark an, daß er neuerdings (1974) den Rückgang des Brotgetreideanbaues sogar überkompensieren und damit die gesamte Getreidefläche von 1970 bis 1974 um ca. 10.000 ha erhöhen konnte. Insgesamt übersteigt also heute die Getreideanbaufläche ihren Tiefstpunkt von 1914 wesentlich (um 73%) mit steigender Tendenz, nachdem sie sich in den letzten Jahrzehnten bei etwa 170.000 ha konsolidiert hatte.

Was das hier eingesetzte Lenkungs-Instrumentarium betrifft, so ist festzustellen, daß es zwar offensichtlich recht deutliche Erfolge zu erzielen vermochte, daß aber nicht immer die letztlich beabsichtigten Wirkungen eintraten.

Zwischen Brot- und Futtergetreide bestehen sehr starke Substitutionsbeziehungen, d.h. dieselben Bauern können in der Regel auf denselben Böden Brot-oder Futtergetreide anpflanzen. Unter Beachtung dieser Tatsache kann aus Tabelle 60 entnommen werden, daß in der Zwischenkriegszeit und in der Nachkriegszeit bis etwa 1965 die staatlich festgesetzten Preise in Verbindung mit der unbedingten Abnahmegarantie für Brotgetreide wesentlich vorteilhafter für die Produzenten waren als die Anbauprämien in Verbindung mit den Preiszuschlägen auf Importe beim Futtergetreide. Erst zwischen 1965 und 1970 beginnt der Umschwung zur gegenteiligen Entwicklung hin, der sich zunächst rein preispolitisch erklären läßt; denn von 1966 - 1970 fiel der Weizen-Erzeugerpreis von 68,7 auf 66,8 sfr./dz, wogegen der Hafer-Erzeugerpreis im gleichen Zeitraum von 53,6 auf 61,8 sfr./dz stieg.¹⁾

(1) Vgl. Tabelle 52

Im zweiten Weltkrieg und spätestens seit 1970 ist also unter dem Strich nach Berücksichtigung aller Eingriffe in Preise und Märkte der Futtergetreideanbau offensichtlich rentabler gewesen (bzw. geworden) als der Brotgetreideanbau. Dabei war die Schrumpfung bei Brotgetreide aber nicht beabsichtigt; sein Anbau soll sogar bis 1980 auf 115.000 ha und der von Futtergetreide auf 105.000 ha ausgedehnt werden¹⁾, so daß bis dahin ein etwa gleichmäßiges Wachstum bei beiden erreicht werden soll.

Da dieses Beispiel nicht nur das wichtigste, sondern auch das aufschlußreichste im Bereich des Ackerbaues darstellt, wurde es hier ausführlicher analysiert. Dagegen sollen die übrigen Entwicklungen in Tabelle 60 nur kurz erläutert werden:

Die relativ arbeitsintensive Produktion von Knollen- und Wurzelgewächsen weist nach dem Höhepunkt um 1945 einen sehr starken Rückgang auf, jedoch nicht nur aufgrund des Rückgangs der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, sondern auch aus anderen Gründen:

- Die im Kriege zum Hauptnahrungsmittel gewordene Kartoffel hat inzwischen große Einbußen am Markt erlitten, weil sich die Verbrauchsgewohnheiten der Konsumenten zu höherwertigen Lebensmitteln hin verschoben haben. Schon in den Jahren 1956 - 1960 überschritt die Inlandsproduktion den Inlandsbedarf²⁾, woraus sich der starke Rückgang der Anbauflächen für Kartoffeln erklärt; künftig sollen sie verstärkt exportiert und/oder zur Verfütterung verwendet werden³⁾.
- Auch die Produktionsfläche für Rüben aller Art hat stark abgenommen. Dies erklärt sich vor allem aus dem Arbeitsaufwand, der für diese als Futtermittel verwendeten Produkte im Vergleich zu Futtergetreide

(1) Vergl. Produktionsprogramm 1967, S. 7

(2) Vergl. Bericht 1969, Tab. 17, S. 405

(3) Vergl. Produktionsprogramm 1976, S. 8

entschieden zu hoch ist; bis 1980 rechnet man daher nur noch mit 2.500 ha Futterrüben¹⁾.

- Lediglich die Zuckerrübenflächen konnten sich stetig ausweiten. Die Verdoppelung der Anbaufläche seit 1955 war möglich, weil man den Zucker-Selbstversorgungsgrad der Schweiz von ca.20% für unzureichend hielt und deshalb 1963 eine neue Zuckerfabrik (die zweite in der Schweiz) in Betrieb nahm. Nach dieser Ausdehnung der Verarbeitungskapazität soll bis 1980 die Zuckerrübenanbaufläche auf 14.000 ha ausgedehnt werden.²⁾

Die Gemüseproduktion entwickelt sich neuerdings weitgehend zu einer speziellen Sonderkultur (wie der Wein); die bebaute Fläche hat sich nach dem kriegsbedingten Höchststand von ca. 18.000 ha bei etwa der Hälfte eingependelt und dürfte sich in dieser Höhe halten.

Ölsaaten sind nach einem relativ starken Abfall nach 1945 wieder in der Zunahme begriffen, die angesichts des Selbstversorgungsgrades von nur 10 % bei Speiseöl noch weiter führen soll und kann (bis 13.000 ha, nach dem Produktionsprogramm 1976, S.8).

Eine wachstumsmäßige Sonderstellung hat schließlich die erst im zweiten Weltkrieg begonnene Kultur von Silo- und Grünmais aufzuweisen, denn sie hat sich seit 1945 von 2.000 auf über 20.000 ha ausgedehnt. Damit ist diese Art von Futtermittelproduktion Hauptnutznießerin der Ausdehnung der Viehbestände (neben dem Futtergetreide); denn sie hat sehr hohe Erträge aufzuweisen und ist längst nicht so arbeitsintensiv wie die Produktion von Futterrüben und Kartoffeln. Da sich aber inzwischen nicht nur im Milch-, sondern auch im Fleischsektor Absatzschwierigkeiten zeigen, soll diese Kultur bei etwa 20.000 ha 'eingefroren' werden, obwohl dafür (noch!) keine speziellen Instrumente geschaffen worden sind³⁾.

Insgesamt ergibt sich im Ackerbau-Sektor ein Bild großer gegenseitiger Abhängigkeiten bzw. starker Substitutions-Relationen, die mittels einer vorsichtigen Beeinflussung der jeweiligen Kosten und Preise durchaus wirksam zur zielgerichteten Lenkung der verschiedenen Produktionen eingesetzt werden könnten. Aber bei einem so vielfältigen und unübersichtlichen Instrumentarium

(1) Vergl. Produktionsprogramm 1976, S. 9

(2) Vergl. Bericht 1969, S.405 und das Produktionsprogramm 1976, S. 8

(3) Vergl. Produktionsprogramm 1976, S. 8 f.

wie dem der Schweiz besteht doch immer die Gefahr der Fehlleitung durch unabgewogene oder falsch eingeschätzte Eingriffe und deren Wirkungen. Sicherlich ist es nicht zuletzt eine Art von daraus resultierendem (schon an anderer Stelle erwähnten) 'Zauberlehrling' -Gefühl, das den B.R. dazu bewogen hat, für seine Legislaturperiode 1975-1979 eine Vereinfachung des agrarpolitischen Instrumentariums anzukündigen¹⁾.

bc. Die landwirtschaftliche Produktivität

Die vorstehend behandelten Verbesserungen der technischen Produktionsbedingungen in Verbindung mit dem starken Rückgang der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen bei gleichzeitig ständig steigenden Naturalerträgen sind Anzeichen dafür, daß die einzelnen schweizerischen Landwirtschaftsbetriebe laufend produktiver geworden sind.

"Als Produktivität bezeichnet man das Verhältnis zwischen Ausstoß (output, Produktionsmenge, Naturalertrag) und Faktoreinsatz (input, Aufwandsmenge). Beides wird in naturalen Einheiten gemessen. Der gesamte Ausstoß eines Produktionsprozesses kann auf einen der eingesetzten Produktionsfaktoren bezogen werden, z.B. auf die eingesetzte Arbeit oder die eingesetzte Bodenfläche. Man spricht dann von 'partieller Produktivität' 2) oder 'Faktorproduktivität' 2) (Arbeitsproduktivität, Bodenproduktivität, Kapitalproduktivität)." 3)

Angeichts der starken Abnahme der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft ist vor allem die Arbeitsproduktivität von Interesse, und in diesem Bereich liegen für die Schweiz einige mehr oder weniger fundierte Untersuchungen vor, deren umfassendste und sorgfältigste wohl die von Bickel/darstellt.⁴⁾ Seine wichtigsten Ergebnisse sollen

(1) Vergl. den Bericht des B.R. vom 28.1.1976 (BB1.I, 1976, S. 442)

(2) Im Original kursiv gedruckt, d.Verf.

(3) Plate, R.: Agrarmarktpolitik, Bd. 1, a.a.O., S. 109

(4) Vergl. im folgenden Bickel, W.: Die langfristige Struktur- und Einkommensentwicklung der schweizerischen Landwirtschaft, Bern 1969, S. 65 - 70; verwiesen sei auch auf Gasser, Ch. und Kneschaurek, F.: Struktur- und Entwicklungsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft, St. Gallen 1957, S. 110 ff. sowie Gasser-Stäger, W.: Strukturwandlungen in der schweizerischen Landwirtschaft seit dem 19. Jahrhundert, in: SZVS, 100. Jg. (1964), S. 113 ff.

das Langzeit-Bild von der Leistungsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft abrunden.

Bickel hat zwei verschiedene Berechnungen durchgeführt; die eine setzt die in der Landwirtschaft tätigen Männer in Relation zu den erzeugten Kalorien (von 1900-1963), die andere legt das Verhältnis der Zahl der Arbeitskräfte zum Nettoproduktionswert der Landwirtschaft (zu konstanten Preisen, für die Jahre 1939, 1955 und 1965) zugrunde. Dabei kommt er zu folgenden Ergebnissen:

(a) Nach der ersten Berechnungsweise betrug die jährliche Zunahme der Arbeitsproduktivität in den Jahren

1910 - 1920	-: 0,70 %;
1920 - 1935	-: 1,00 %;
1935 - 1948	-: 1,84 %;
1948 - 1953	-: 2,94 %;
1953 - 1958	-: 3,78 %;
1958 - 1963	-: 4,63 %.

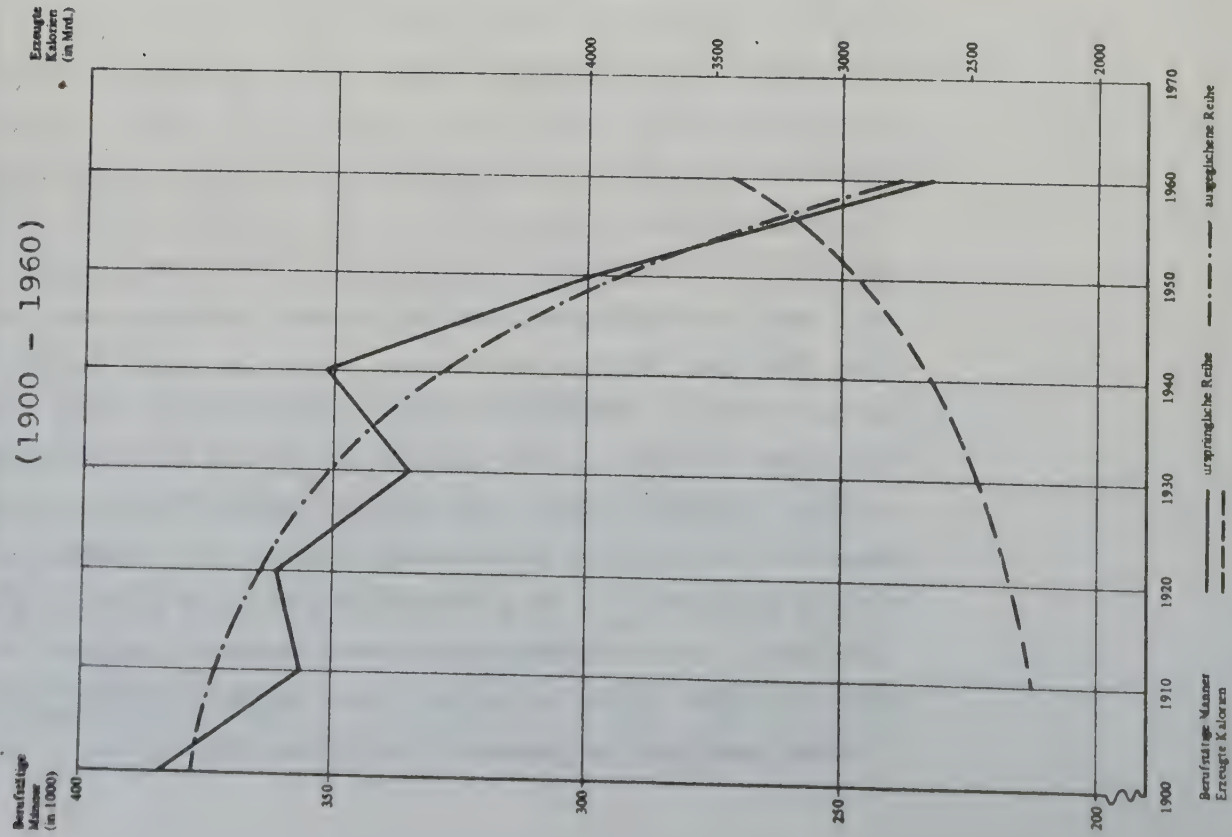
(b) Die zweite Berechnung erbrachte für

1950 - 1955	-: 3,61 %;
1955 - 1960	-: 4,37 %;
1960 - 1965	-: 5,56 %, und insgesamt für
1950 - 1965	-: 4,59 %.

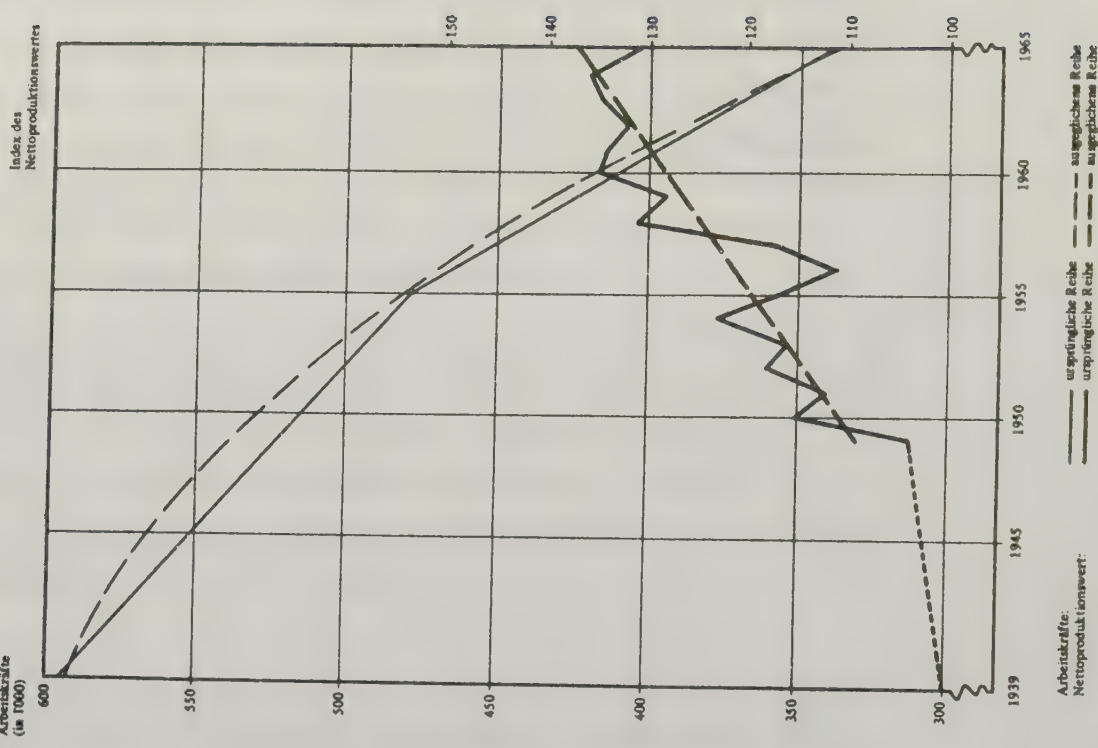
Sicherlich kommt in den Abweichungen der verschiedenen Zahlen auch die Problematik der verwendeten Berechnungsmethoden zum Ausdruck, aber die Gesamtentwicklung zeigt doch deutlich, daß nach anfänglich sehr bescheidenen Werten in der Nachkriegszeit die Arbeitsproduktivität laufend stärker gestiegen ist und daß sich ihre Zunahme seit 1950 zumindest zwischen 4% und 5% bewegt hat, womit sie nach den Feststellungen Bickels weit über der übrigen Wirtschaft lag. Das ist nur durch gewaltige strukturelle Verschiebungen erklärlich, die aus diesen wenigen Zahlen nicht deutlich genug hervorgehen. Daher sollen abschließend die graphischen Darstellungen der beiden Produktivitätsberechnungen von Bickel wiedergegeben werden, um die Gesamtentwicklung der Leistungsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft unter dem Einfluß der oben untersuchten Agrarpolitik noch deutlicher werden zu lassen (vgl. Tableau IV).

Tableau IV

Berufstätige Männer in der schweizerischen Landwirtschaft und erzeugte Kalorien (1900 - 1960)



Arbeitskräfte in der schweizerischen Landwirtschaft und Nettoproduktionswert (1939 - 1965)



QUELLE: Bickel, W.: Die langfristige Struktur- und Einkommensentwicklung der schweizerischen Landwirtschaft, BERN 1969 S. 88 f.

3. Sicherung der Landesversorgung

a. Entwicklung und Interpretation der Zielvorstellung

Der Ausbruch des ersten Weltkrieges und vor allem seine wirtschaftlichen Folgen erzeugten in der Schweiz geradezu eine Schockwirkung, die in der Wirtschaftspolitik und insbesondere im Agrarwirtschaftsbereich Reaktionen hervorrief, welche, verstärkt durch den zweiten Weltkrieg, bis heute in hohem Maße wirksam geblieben sind. Allgemein politisch hatte das international anerkannte schweizerische Bekenntnis zur "immerwährenden Neutralität"¹⁾ eine letztlich trügerische Sicherheit vermittelt; denn die auch schon früher praktizierte Ausdehnung der Kriegsführung auf den wirtschaftlichen Bereich (z.B. die schon 1806-1813 von Napoleon I verhängte 'Kontinentalsperre' gegen England) mußte sich bei noch größeren, evtl. sogar weltweiten kriegerischen Auseinandersetzungen zwangsweise auch auf die neutralen Länder auswirken, zumal, wenn diese so starke Weltmarktbeziehungen entwickelt hatten wie die Schweiz.

Die schweizerischen Agrarpolitiker waren aber 1914 von der beinahe totalen Umkehr der Anforderungen an die Landwirtschaft doch überrascht und überfordert worden ²⁾, denn sie hatten bis dahin jahrzehntelang um den Absatz der Agrarprodukte zu kämpfen gehabt, und nun sollte plötzlich die Produktion noch erheblich gesteigert werden, um die starken Importausfälle auszugleichen. Diese unerwartete, schockartige Erfahrung hatte ein tiefgreifendes Umdenken der schweizerischen Wirtschaftspolitiker zur Folge, und darauf basiert der Aufbau des außerordentlich umfassenden Kriegswirtschaftssystems, das im zweiten Weltkrieg praktisch erprobt wurde und bis heute in ständiger Einsatzbereitschaft gehalten wird.³⁾

(1) Dieses Bekenntnis war schon am 20.11.1815 durch eine Erklärung der auf dem Wiener Kongress vertretenen Mächte anerkannt worden, und zwar als ein Verhalten, "das im wahren Interesse der Politik ganz Europas liege" (Näf, W.: Vom Wesen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, a.a.O., S. 14).

(2) Dies wurde dann später auch von offizieller Seite zugegeben; vergl. o.S. 112

(3) Vergl. o., den ganzen Teil C. und auch S. 341f.

Aber auch auf die Agrarpolitik in Friedenszeiten haben diese Erfahrungen richtungsweisende Wirkungen gehabt, denn die Sicherstellung der Landesversorgung ist seither eines ihrer Hauptziele geblieben. Nach dem Wortlaut des LG ist sie sogar als übergeordnetes, allen anderen Zielsetzungen vorangestelltes Ziel zu interpretieren, das bei allen übrigen Zielen mit beachtet werden muß und bei sämtlichen Maßnahmen die primäre Richtlinie darstellen soll.

In neuerer Zeit wurde dieser sehr dehnbare Zielbegriff der 'Sicherung der Landesversorgung' etwas konkreter gefaßt und u.a. auf die (schon oben zitierte) Formel gebracht: "Sicherung der nötigen Anbau- und Produktionsbereitschaft, um die Nahrungsmittelversorgung des Landes in Zeiten gestörter Zufuhren zu gewährleisten".¹⁾ Daraus ergibt sich noch deutlicher als aus dem LG, daß die vorstehend interpretierten und analysierten Hauptzielgebiete 'Erhaltung eines gesunden Bauernstandes' und 'Erhöhung der landwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit' im Hinblick auf dieses Ziel wiederum instrumentalen Charakter haben.

b. Langfristige Entwicklungen der Zielgrößen

Ausgehend von der vorangehenden Zielinterpretation ist zunächst festzustellen, daß grundsätzlich alle in den letzten beiden Unterabschnitten festgestellten positiven Wirkungen hinsichtlich einer ökonomisch gesunden und zugleich technisch leistungsfähigen Agrarwirtschaft auch als Erfolge im Hinblick auf dieses versorgungspolitische Ziel zu werten sind, die Mißerfolge dagegen auch in dieser Hinsicht als negativ. Das zur ökonomischen Gesundung dringend erforderliche Absinken der Agrarquote (= des Anteils der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen an der Erwerbstätigen-Gesamtzahl; vergl. Tab. 55, letzte Spalte), erscheint jedoch auf den ersten Blick als abträgliche Erscheinung. Aber dies muß nicht unbedingt als schwerwiegende Gefährdung eines bestimmten inländischen Mindestproduktionspotentials gewertet

(1) Vergl. o.S. 342

werden; denn die verbleibenden Betriebe haben nicht nur vielfach eine verbesserte Bodenausstattung, sondern auch einen ganz besonders stark erhöhten Bestand an Geräte- und Maschinenkapital (vergl. Tab. 57). Daraus resultiert nicht nur zu großen Teilen die starke Produktivitätssteigerung in normalen Zeiten¹⁾, sondern darin liegen auch noch ganz bedeutende Produktivitätsreserven, die in Krisen- und Kriegszeiten zusätzlich mobilisiert werden könnten. Denn das produktionstechnische know-how der verbleibenden Bauern zusammen mit deren häufig eher überdimensionierten und (im Vergleich zur Industrie) zeitlich relativ schlecht ausgelasteten maschinellen Einrichtungen dürften immer noch ausreichend sein, um bei entsprechenden preispolitischen Anreizen die Produktion erheblich auszudehnen (z.B. durch intensivere Bewirtschaftung von Böden schlechterer Qualität, insbes. durch Unterpflugnahme von Weideflächen). Dazu könnten in schwerwiegenden Versorgungskrisen wieder dirigistische Eingriffe kommen, vor allem in Form von Anbauverpflichtungen, evtl. in Verbindung mit der Zuweisung von Hilfskräften aus anderen Wirtschaftssektoren (z.B. Industriearbeiter, die wegen mangelnder Rohstoffzufuhren in Krisenzeiten arbeitslos geworden sind). Grundsätzlich bestehen also bei noch weiterer personeller Schrumpfung des Agrarsektors immer noch starketechnische Möglichkeiten, die Agrarproduktion wieder auszudehnen (ähnlich wie im zweiten Weltkrieg).²⁾

Während insoweit die Eigenversorgung auch für die Zukunft in gewissen Grenzen durchaus gesichert erscheint, soll nun noch kurz die bisherige tatsächliche Entwicklung anhand der langfristigen Ernährungsbilanz analysiert werden. Unsere bisherigen Untersuchungen und die

(1) Vergl. o.S. 459 ff.

(2) Allerdings sind dabei immer gewisse Umstellungszeiten nötig, die vom jahreszeitlichen Ausgangspunkt und von den (stark differierenden, i.d.R. aber relativ langen) Produktionsperioden in der Landwirtschaft abhängig sind; vergl. dazu auch die Ausführungen über die sofort, kurzfristig und langfristig verfügbaren Agrar-Angebote bei Plate, R.: Agrarmarktpolitik, Bd.1, S.92ff.

leider nicht ganz vollständige Tabelle 61¹⁾ erlauben folgende Feststellungen:

Gemäß unseren obigen Ausführungen in Teil A. muß angenommen werden, daß der Selbstversorgungsgrad um 1850 noch sehr hoch war; die erste Berechnung des Eigenproduktionsanteils für 1870 (Tab. 61, vorletzte Spalte) lag immerhin noch über 70 %, während er kurz vor dem ersten Weltkrieg nur noch auf 53,1 % beziffert wurde. Auch darin spiegeln sich die in Teil A behandelten Wandlungen wieder. Der erste 'Kriegsschock' führte dann bis 1920/22 wieder zu einer Erhöhung auf fast 58 %, die Weltwirtschaftskrise zum neuen Tiefststand bei 52 %. Erst der zweite Weltkrieg und der 'Plan Wahlen' brachten den Eigenproduktionsanteil wieder auf fast alte Höhen (1945: 71,5%); da zu dieser Zeit nur wenige Agrarexporte getätigt wurden, bewegte sich auch der (nunmehr errechnete) Selbstversorgungsgrad in fast gleicher Höhe (71,3 %). Seit 1950 hat sich dieser dann bei rd. 50 % konsolidiert (abgesehen von einzelnen 'Zwischenhochs', wie z.B. 1960/61), wobei er durch die wieder steigenden Agrarexporte zunehmend vom Eigenproduktionsanteil abweicht (der sich bei ca. 57 % eingependelt hat).

Wir ersehen daraus, daß sich langfristig (bei einem Vergleich von 1908/12 mit 1973/74) sehr wenig verändert hat, wenn man von friedensmäßigen Bedingungen ausgeht. Dagegen erlauben die oben analysierten praktischen Erfahrungen unter kriegsmäßigen Bedingungen einerseits und die festgestellten neueren Entwicklungen in der schweizerischen Landwirtschaft andererseits den Schluß, daß die Schweizer auch heute noch in der Lage wären, eine neue 'Anbauschlacht' zu schlagen und dabei wiederum ansehnliche Produktionssteigerungen zu erbringen, um wenigstens die Nah-

(1) Hier sind die statistischen Angaben nicht ganz ausreichend, weil der sog. 'Selbstversorgungsgrad', d.h. der Verbrauch inländischer Nahrungsmittel in Prozent des Gesamtverbrauchs (letzte Spalte) erst seit 1945 errechnet wird. Für die früheren Jahre wird nur der 'Eigenproduktionsanteil', d.h. der Anteil der Inlandproduktion am Gesamtverbrauch angegeben (vorletzte Spalte), ein Wert, bei dem jeweils noch die Im- und Exporte sowie die Vorratsveränderungen zu berücksichtigen sind, um den tatsächlichen Selbstversorgungsgrad zu erhalten; vergl. dazu auch die Angaben über die ursprünglichen Quellen bei Brugger H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.370, Fußnote (1).

Tabelle 61
Langfristige Entwicklung der schweizerischen Ernährungsbilanz
(in 1000 Millionen verdaulicher Kalorien)

Jahre	Inländische Nahrungsmittel			Importierte Nahrungsmittel			Gesamtverbrauch	Anteil der Produktion am Gesamtverbrauch (%)	Verbrauch inländischer Nahrungsmittel in % des Gesamtverbrauchs
	Produktion	Export ¹⁾	Vorratsveränderungen	Verbrauch	Importe	Vorratsveränderungen	Verbrauch		
Kalenderjahre:									
1870	1.839	65	.	.	762	.	.	72,5	.
1908/12	2.244	351	.	.	2.333	.	.	53,1	.
1920/22	2.356	215	.	.	1.940	.	.	57,7	.
1934/36	2.548	129	.	.	2.458	.	.	52,2	.
1945	2.800	18	- 12	2.794	1.162	+ 39	1.123	71,5	71,3
1950	3.086	125	+ 16	2.945	3.452	+ 446	3.006	51,9	49,5
1955	3.163	179	+ 132	2.852	2.625	- 122	2.747	56,5	50,9
Landwirtschaftsjahre									
1.7.-30.6.									
1960/61	3.770	222	- 74	3.622	2.843	+ 72	2.771	59,0	56,7
1965/66	3.889	241	+ 15	3.633	3.500	+ 198	3.302	56,1	52,4
1970/71	4.280	558	- 60	3.782	3.805	+ 18	3.787	56,5	50,0
1973/74	4.534	570	+ 28	3.936	4.053	+ 151	3.902	57,8	50,2

. = keine Angaben; (1) 1870 - 1955 incl. Re-Exporte

Quellen: -Brugger, H.: Statistik-Handbuch, a.a.O., S.370
-S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen..., a.a.O., 52.Jg., (1975), S.104

rungsmittel-Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. Ob allerdings die heutigen militärstrategischen Denkkategorien und insbesondere die modernen Waffenarsenale bei einer tatsächlichen Anwendung in großem Stile den Schweizern noch die Chance dazu lassen würden, ist eine Frage, die hier jedoch nicht zur Diskussion steht.

4. Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen

a. Entwicklung und Interpretation der Zielvorstellung

Die frühesten deutlichen Artikulationen von außerlandwirtschaftlichen Interessen im Bereich der Agrarpolitik waren die aus Konsumentenkreisen gestarteten Aktionen gegen jeden neuen Zolltarif zwischen 1891 und 1921. Der zunehmende zoll- und handelspolitische Protektionismus dieser Zeit zugunsten der einheimischen Landwirtschaft wurde vor allem von linksgerichteten Gruppierungen als eine unsoziale Politik zu Lasten der Arbeitnehmer angeprangert, und demzufolge wurden gegen jede Erhöhung der Importzölle auf Nahrungsmittel politische Kampfmaßnahmen eingeleitet¹⁾.

Jedoch auch die anderen Wirtschaftszweige, ganz besonders aber die Exportindustrie, zeigten großes Interesse für Agrarzölle in dieser Zeit. Denn in den damals sehr häufigen, bilateralen Verhandlungen um neue Zolltarife ließen sich diese vortrefflich als Tauschobjekte gebrauchen: Wenn das Handelspartner-Land seine Importzölle auf schweizerische Industrieprodukte senkte, wurden ihm als Gegenleistung häufig niedrigere Importzölle für seine Agrarproduktlieferungen in die Schweiz gewährt. Im Hinblick auf den generell hohen Agrarimportbedarf der Schweiz war diese Art von Außenhandelspolitik für die Exportindustrie zunächst recht erfolgreich; sie führte jedoch infolge der zunehmenden Unzufriedenheit der Landwirte zur Gründung des S.B.V. und mit seiner Hilfe zum stetigen Ausbau der wirtschaftspolitischen Positionen der

(1) Vergl. dazu die Ausführungen o.S. 50 , S. 56 und S. 179 Fußnote (1)

Landwirtschaft, bis diese schließlich eine Schlüsselstellung in der politischen Landschaft der Schweiz erobert hatte.¹⁾

Diese starke Position der Landwirtschaft und ihrer Organisationen wurde noch durch die Versorgungsschwierigkeiten während der beiden Weltkriege, die notgedrungen in allen übrigen Bevölkerungskreisen eine Rückbesinnung auf die eigenen landwirtschaftlichen Möglichkeiten mit sich brachten, weiter verstärkt. Andererseits regten sich danach auch immer wieder die Konsumvereine, Gewerkschaften und andere Verbände, um das landwirtschaftliche Selbstbewußtsein nicht gar zu einer Art 'Sendungsbewußtsein' werden zu lassen.²⁾ Schließlich wurde im Ingress des Landwirtschaftsgesetzes die Formulierung von der 'Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft' verankert, die damit den außerlandwirtschaftlichen Wirtschaftskreisen quasi ein Einspruchsrecht zugesteht, wenn agrarpolitische Maßnahmen allzu schwerwiegende Belastungen der Allgemeinheit oder Nachteile für andere Bereiche befürchten lassen. Zahlreiche dementsprechende 'Motionen' und 'Postulate', die in den beiden Kammern des schweizerischen Parlaments eingebracht wurden, zeugen von der politischen Wachsamkeit der nichtlandwirtschaftlichen Interessenvertreter.³⁾

Die neueste Entwicklung dieser Zielvorstellung wurde (oben in Teil E) ausführlicher untersucht; der Tenor der offiziellen Verlautbarungen dazu umfaßt die Feststellung, daß bei der Verfolgung der agrarpolitischen Ziele auch die Interessen der Verbraucher, die volkswirtschaftlich 'lebensnotwendigen' Außenhandelsbeziehungen (insbes. der Industrie) sowie nicht zuletzt die begrenzte finanzielle Leistungskraft der öffentlichen Hand zu berücksichtigen sind⁴⁾. Zwischen diesen verschiedenen Interessenlagen,

(1) Vergl. o.S. 51 ff.

(2) Die oben zitierten Äußerungen von Bauernsekretär Laur lassen Befürchtungen dieser Art durchaus begründet erscheinen; vergl. o.S. 42 ff.

(3) Vergl. dazu die Amtlichen Stenographischen Bulletins der letzten Jahrzehnte (die Sitzungsprotokolle von National- und Ständerat)

(4) Vergl. o.S. 345 ff.

einer Art von 'magischem Viereck' ¹⁾, muß in allen wichtigen Fragen ein Ausgleich gefunden werden.

Da die wichtigsten (nichtstaatlichen) außerlandwirtschaftlichen Einflüsse auf die Agrarpolitik in den früheren Perioden jeweils schon behandelt wurden, soll hier abschließend nur noch ein kurzer Abriß der neueren Interessenlagen von Konsumenten, Nichtlandwirtschaft und Fiskus gegeben werden.

b. Neuere Entwicklungen in diesem Zielbereich
.....

ba. Die Interessenlage der Verbraucher

"Vom wohlstandspolitischen Standpunkt aus müßte als Ziel der Agrarpolitik gesetzt werden die größtmögliche und billigste Versorgung der Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Produkten. Das würde Freiheit im internationalen Handel mit landwirtschaftlichen Produkten erfordern, dazu aber auch Sicherheit in bezug auf die Bezugsmöglichkeiten. Da diese Sicherheit in einer friedlichen Welt nicht gegeben ist, man vielmehr immer mit der Möglichkeit einer Unterbrechung rechnen muß, widerspricht es dem wohlstandspolitischen Ziel der maximalen Versorgung nicht, einen bestimmten Umfang der landwirtschaftlichen Produktion zu erhalten, auch wenn diese die landwirtschaftlichen Produkte gegenwärtig nur zu höheren Kosten zur Verfügung stellen kann, als wenn man sie aus dem Ausland beziehen würde. Die höheren Kosten rechtfertigen sich dadurch, daß damit die Sicherheit einer dauernden Minimalversorgung erreicht wird. A la longue kann dadurch die Versorgung billiger kommen, als wenn man die billigste Versorgung in der Gegenwart anstrebt."2)

Damit liefert Amonn zusammengefaßt die Standard-Rechtfertigung für die oben untersuchte Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik der Schweiz gegenüber den Konsumenten.

Grundsätzlich ist dagegen angesichts der schweizerischen Erfahrungen nichts einzuwenden. Jedoch haben wir im Laufe der Untersuchung der Preisbildung bei den einzelnen Produktgruppen gesehen, daß dabei sehr unterschiedlich verfahren wird. Es ist vor allem die verwirrende Vielfalt von Einzelmaßnahmen, die oft bei einem einzelnen Produkt kumulativ und von ganz verschiedenen Seiten angesetzt

(1) Hier als Abwandlung der vor allem im konjunkturpolitischen Bereich verwendeten 'magischen Vielecke' gedacht, vergl. Ott, A.E.: Magische Vielecke, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, Reihe: Tübinger Wirtschaftliche Abhandlungen, Bd.3, Tübingen 1967,

(2) Amonn, A.: Wirtschaftspolitik auf Irrwegen, Frankfurt a.M., S. 183

werden, die das Unbehagen der Verbraucher schürt und insgesamt den Eindruck entstehen läßt, daß der Konsument am Schluß einen beträchtlichen Anteil tragen muß.

Sicherlich ist es richtig, wenn der B.R. einwendet,¹⁾ daß man von dem relativ hohen Produzentenpreisniveau der Schweiz nicht auf eine ebenso starke Überhöhung der Konsumentenpreise schließen darf. Der relativ niedrige Selbstversorgungsgrad bzw. die hohen Agrarimporte erlauben, vor allem durch das häufig angewandte Instrument des Leistungssystems,²⁾ in vielen Fällen eine merkliche Reduzierung der Konsumentenpreise im Wege der Mischkalkulation. Auch seine Behauptung, daß die Leistungsfähigkeit des schweizerischen Nahrungsmittelverarbeitungsgewerbes und des Handels relativ gut, der Wettbewerb in diesen Branchen relativ stark sind und damit die Verarbeitungs- und Handelsspanne vergleichsweise klein gehalten werden, mag als zusätzliche konsumentenfreundliche Komponente angeführt werden. Wenn er jedoch schließlich die Belastungen des Bundes bzw. der Steuerzahler einerseits und die der Konsumenten andererseits miteinander vergleicht, um damit zu beweisen, daß die Konsumenten doch noch gut dabei wegkommen, wirkt dies nicht sehr überzeugend, sondern eher etwas hilflos.³⁾ Denn das stark entwickelte, sehr direkte Demokratieverständnis und die offensichtlich starke Identifizierung der schweizerischen Eidgenossen mit dem Staat dürften dazu ausreichen, die weitgehende Personalunion zwischen Steuerzahler und Konsumenten zu erkennen; auch Überlegungen über mögliche anderweitige Verwendungszwecke der für die Landwirtschaft aufgewendeten Gelder dürften bei den gerade im Banken- und Finanzwesen häufig sehr beschlagenen Schweizern nicht ausgeschlossen sein.

In letzterem treffen sich die Überlegungen der Konsumenten mit denen der anderen Hauptgattung von Steuerzahlern, nämlich den Unternehmen der übrigen Wirtschaftssektoren, die ebenfalls mit ihren Abgaben an den Staat zur Finanzierung

(1) Vergl. Bericht 1969, S. 535 f.

(2) Vergl. o.S. 331

(3) Vergl. Bericht 1969, S. 536

der Agrarpolitik beitragen müssen.

bb. Die Interessen der übrigen Wirtschaftszweige

Auch diese Kreise sind an einer möglichst sinnvollen Verwendung der Steuergelder durch den Staat interessiert. Der Schwerpunkt liegt dabei aus der Sicht der Unternehmen im sekundären und tertiären Sektor häufig bei den Verkehrsanlagen aller Art (Straßen, Bahnen, Häfen, etc.) sowie bei der Energie- und Rohstoffversorgung. Die ständig wachsende Subventionierung eines Sektors wie der Landwirtschaft dürfte bei scharf kalkulierenden Industriemanagern ebenso wie bei mittelständischen Unternehmern und selbständigen Berufen nicht sehr populär sein.

Aber auch die lohnpolitischen Interessen der Nichtlandwirtschaft werden von den markt- und preispolitischen Maßnahmen im Agrarbereich betroffen, denn soweit die hohen Agrarerzeugerpreise auf die Konsumentenpreise durchschlagen, (unter Beachtung der unter Punkt ba. gemachten Einschränkungen), erhöhen sie den Lebenshaltungskostenindex, und darauf fußen dann **neue Lohnforderungen** der Gewerkschaften.

Schließlich werden auch in neuerer Zeit immer noch die außenhandelspolitischen Interessen von der Agrarpolitik tangiert, also primär die der Exportindustrien. Nachdem diese früher, wie beschrieben, mit Hilfe der Agrarzölle und -importe Vorteile im Außenhandel sich verschafft hatten, mußten sich in neuerer Zeit, als es z.B. um den GATT-Beitritt oder die europäischen Integrationsbestrebungen ging, durch die Agrarschutz-Gesetzgebung erhebliche Nachteile in Kauf nehmen.¹⁾ Denn häufig stellten die Agrarschutzmaßnahmen ernste Hindernisse für schweizerische Beteiligungen an derartigen Bestrebungen dar, von denen sich die Industrie große Vorteile versprach. Hier hat sich also langfristig eine völlige Umkehr vollzogen.

Alles in allem gesehen dürften aber doch die hohen Kosten der Agrarpolitik heute den Hauptansatzpunkt der Kritik aus dem nichtlandwirtschaftlichen Lager bilden. Daher ist

(1) Vergl. o.S. 280ff.

zum Abschluß die Entwicklung dieser Kosten, insbes. die der vom Fiskus aufgewendeten Subventionen, wenigstens in groben Umrissen darzustellen, um damit den vielen Einzelangaben aus den analysierten Einzelbereichen auch eine zusammenfassende Globalgröße gegenüberzustellen.

bc. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik

Bei der Frage nach den volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik in der Schweiz wollen wir uns auf die neueren Erkenntnisse beschränken. Dabei ist zunächst klar zu trennen zwischen¹⁾

- (1) den Aufwendungen des Staates für die Landwirtschaft;
- (2) den Einkommensübertragungen aus den nichtlandwirtschaftlichen Sektoren auf den landwirtschaftlichen Bevölkerungsteil und
- (3) den durch die Agrarschutzmaßnahmen verursachten Wohlstandseinbußen der Volkswirtschaft insgesamt.

Zu Punkt (1) haben wir im Laufe der Untersuchung immer wieder detaillierte Einzelinformationen erhalten; dabei haben wir gesehen, daß die Aufwendungen des Bundes fast auf allen Teilgebieten ständig zugenommen haben. Demzufolge wurden in den letzten Jahren auch insgesamt vom Bund ständig steigende Beträge aufgewendet, die sich in den

Jahren	1957	1960	1963	1966	1969	1971
auf	204,4	305,8	397,4	538,5	781,5	826,1 Mio.sfr.

beliefen.²⁾

Dabei ist zusätzlich zu beachten, daß auch die Kantone seit 1965 jährlich mehr als 100 Mio.sfr. für Zwecke der Landwirtschaft ausgeben.¹⁾ Insgesamt bewegen sich also allein die öffentlichen Aufwendungen zugunsten der Landwirtschaft (insbesondere, wenn man noch die Gemeinden und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften hinzurechnet) inzwischen um eine Milliarde sfr. im Jahr.

Diese Rechnung allein ist jedoch nicht ausreichend für eine kostenmäßige Beurteilung der Agrarpolitik. Allerdings verursacht die Erfassung der unter Ziffer (2) ge-

(1) Vgl. Bickel, W.: Struktur- und Einkommenspolitik, a.a.O., S. 52 *, passim

(2) Quelle: Bundessubventionen und Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen 1971, in: Statistische Quellenwerke der Schweiz, Nr. 486, S. 13

nannten Einkommenstransfers an den Sektor Landwirtschaft ganz erhebliche technische Probleme, die nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein können. Es sei nur darauf hingewiesen, daß diese Transfers in Richtung Landwirtschaft über den Staat (insbes. als Subventionen) oder über die Agrarmärkte (vor allem durch staatliche Preisfestsetzungs- und Absatzförderungsmaßnahmen) gehen können. Gleichzeitig können sich aber auch Transfers-Bewegungen in umgekehrter Richtung vollziehen, d.h. von der Landwirtschaft an die übrige Bevölkerung (was allerdings vermutlich nur in sehr engen Grenzen der Fall ist).

Bickel hat in einer überschlägigen Berechnung für das Jahr 1967 nur die Netto-Einkommensübertragungen durch den Bundeshaushalt der Schweiz auf rund 550 Mio.sfr. beziffert.¹⁾

Eine etwas konkretere Aussage erlauben die landwirtschaftlichen Einkommensberechnungen des S.B.S. (vgl.Tabelle 62). Danach hat sich von 1957 bis 1973 der prozentuale Anteil der staatlichen Subventionen am Netto-Einkommen der hauptberuflichen Landwirte der Schweiz von 8,2% auf 26,2% erhöht; heute sind diese mithin zu über einem Viertel Transfer-Einkommensbezieher und der ansteigende Trend in dieser Richtung scheint noch keineswegs gebrochen zu sein. Befinden sich die schweizerischen Bauern also in der Gefahr, 'Staatsbedienstete' zu werden? Die Anzeichen könnten so gedeutet werden.

Die genannte dritte Art der Betrachtung der Kostenfrage in der Agrarpolitik hat Witt speziell am Beispiel der Schweiz zu exemplifizieren versucht.²⁾ Seine sehr umfassenden Berechnungen sind zwar in ihrem theoretischen Aufbau interessant, wenn auch nicht unumstritten, die effektiven Aussagen dagegen sind nicht sehr überzeugend:

"Der durch den Protektionismus bedingte reale Mehraufwand bewegt sich nach dieser Schätzung in einer Grössenordnung von etwa 100 - 225 Mio. Fr. Dieser unteren und oberen Grenze mag durchaus ein Fehler von plus oder minus 10 % anhaften. ... Das heisst, die schweizerische Volkswirtschaft wäre beim Freihandel in der Lage, zusätzliche Güter und Leistungen zwischen 100 und 225 Mio. Fr. pro Jahr mehr zu produzieren, als sie gegenwärtig hervorbringt. Der durch

(1) Vgl.Bickel, W.: Struktur- und Einkommenspolitik, a.a.O., S.53 *

(2) Vgl. Witt, H.J.: Die volkswirtschaftlichen Kosten des schweizerischen Agrarprotektionismus, Diss.Zürich 1967

Tabelle 62

Die Entwicklung des Gesamt-Netto-Einkommens der
hauptberuflichen schweizerischen Landwirte und
des Subventionsanteils daran (1954 - 1973; Mio.sfr)

(lt. Berechnungen des S.B.S.)

Jahr	Netto-Einkommen der schweiz.Land- wirtschaft(haupt- berufl.Landwirte)	davon Subventionen	
		absolut	v.H.
1954	1.621,6	.	.
1955	1.659,9	.	.
1956	1.563,7	.	.
1957	1.668,9	136,1	8,2
1958	1.776,5	261,0	14,7
1959	1.850,1	228,7	12,4
1960	1.761,6	249,1	14,1
1961	1.822,8	239,3	13,1
1962	1.879,4	302,1	16,1
1963	1.852,9	326,7	17,6
1964	2.090,2	333,1	15,9
1965	1.943,1	368,6	19,0
1966	2.069,7	415,5	20,1
1967	2.137,0	439,6	20,6
1968	2.101,8	544,5	25,9
1969	2.020,2	530,8	26,3
1970	2.247,5	529,9	23,6
1971	2.492,4	594,2	23,8
1972	2.713,5	656,3	24,2
1973	2.884,5	756,4	26,2

. = keine Angaben

Quellen: S.B.S. (Hrsg.): Statistische Erhebungen ...,
a.a.O., 45. Jg. (1968), S. 162 f.
48. Jg. (1971), S. 166 f.
52. Jg. (1975), S. 170 f.

den Protektionismus verhinderte Ausgleich der Werte der Grenzprodukte der einzelnen Produktionsfaktoren in allen Verwendungen führt zu einem Einkommensverlust in dieser Größenordnung." (1)

Auch Bickel kommt bei seiner Beurteilung der Ergebnisse von Witt zu dem Schluß, daß "sowohl die angewandte Methode als auch das Ergebnis" problematisch sind.²⁾

Mit diesem Hinweis auf mögliche Kostenberechnungen der schweizerischen Agrarpolitik einschließlich der in etwa festgestellten Größenordnungen soll daher unsere Untersuchung abschließen. Denn diese Gesamtzahlen sind in ihrem Zustandekommen so ungesichert und problematisch, daß daraus keine endgültigen Schlüsse gezogen werden sollten. Aber schon die daraus ersichtliche Entwicklungstendenz macht mehr als deutlich, daß auch für die Schweiz die Agrarpolitik insgesamt, wenigstens in neuerer Zeit, eine immer schwerere Hypothek geworden ist. Viel zu lange hat man, wie Hayek gerade für die Schweiz feststellt, "eine schwere Last hingenommen aus Angst, daß sich das vertraute Antlitz der Landschaft durch die Aufgabe der gegenwärtigen Bewirtschaftungsmethoden verändern und der Bauer ohne speziellen Schutz völlig verschwinden würde. Diese Befürchtungen versetzen die Leute über jeden Rückgang in der Landbevölkerung in Aufregung und beschwören ihnen im Geist ein Bild von vollständig verlassenen Dörfern und Tälern herauf, sobald das eine oder andere Gehöft verlassen wird.

Gerade diese 'Konservierung' ist aber der Erzfeind einer lebensfähigen Landwirtschaft." (3)

Es gibt wahrscheinlich längerfristig keinen anderen Ausweg aus dem Dilemma, in das auch die Agrarpolitik der Schweiz geraten ist, angesichts dieser hohen Kosten, als den Ratschlag von Hayek zu befolgen, "daß der Landwirt, um erfolgreich zu sein, immer mehr ein Geschäftsmann werden muß - ein notwendiger Vorgang, den viele Leute bedauern und gerne verhindern würden. Aber die Alternative für die Landbevölkerung würde sein, immer mehr eine Art Zubehör zu einem Nationalpark zu werden, ein kurioses Volk, das zur Belebung der Landschaft erhalten, aber bewußt daran gehindert wird, sich geistig und technisch so anzupassen, daß es sich selbst erhalten kann." (3)

-.-.-.-.-

(1) Vgl. Witt, H.J., a.a.O., S. 151

(2) Bickel, W.: Struktur- und Einkommenspolitik, a.a.O., S. 55 *

(3) Hayek, F.A.v.: Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971, S. 447

LITERATURVERZEICHNIS

A. Bücher und Aufsätze

- Aereboe, F.: Bevölkerungskapazität der Landwirtschaft
Vortrag vom 24.9.1926 auf der Tagung des
Vereins für Sozialpolitik in Wien,
in: Schriften des Vereins für Sozialpo-
litik, 172. Bd., München + Leipzig 1926,
S. 123 - 160
- Alder, E.: Die staatliche Lenkung der Futtermittel-
einfuhr, Diss Zürich 1954
- Ammann, J.: Der Zürcherische Bauernbund, Diss Zü-
rich 1925
- Amonn, A.: Probleme der Kriegswirtschaft, Zürich
1942
- Derselbe: Wirtschaftspolitik auf Irrwegen, Frank-
furt/M. 1958
- Derselbe: Wirtschaftspolitik in der Schweiz in
kritischer Sicht, Bern 1959
- Anderegg, F.: Die Hebung der gesamten schweizerischen
Landeskultur durch den Bund und die För-
derung der Alpwirtschaft durch die Kan-
tone in den Jahren 1874 - 1898,
in: SZVS, 37. Jg., Bern 1901, S.59 - 155
- Derselbe: Artikel "Versicherungswesen: Viehver-
sicherung",
in: HdSVW, Bd. III, Bern 1909, S. 1304 ff
- Angehrn, O.: Le contrôle des prix par l'état en
suisse, son évolution, ses problèmes,
Diss. Genf 1942
- Bachmann, H.: Außenwirtschaftspolitik im Umbruch,
in: 'Zukunftsaufgaben in Wirtschaft und
Gesellschaft', Festschrift (zur Einwei-
hung der neuen Gebäude der St. Galler
Hochschule) 1963
- Derselbe: Probleme der schweizerischen Zolllarif-
revision, Zürich 1951
- Derselbe: Die schweizerische Wirtschaft vor dem
Gemeinsamen Markt und der Freihandels-
zone, Zürich 1959
- Derselbe: Schweizerische Zollpolitik in der neuen
Integrationsphase,
in: Aussenwirtschaft, 16. Jg., St. Gal-
len 1961, Heft 3/4, S. 1 - 168

- Derselbe: Westeuropäische Wirtschaftsunion oder wirtschaftliche Zusammenarbeit. Ein schweizerischer Diskussionsbeitrag, Zürich & St. Gallen 1950
- Bachmann, H. und Bosshardt, A.: Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik: I. Weltwirtschaft, II. Aussenhandel und Aussenwirtschaftspolitik in der Schweiz, in: Aussenwirtschaft, Zürich & St. Gallen, 17. Jg. 1962 bis 29. Jg. 1974
- Bäggli, W.: Artikel "Agrarstatistik", in: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. II, Bern, Ausgabe 1955, S. 360 - 363
- Derselbe: Konjunktur und Landwirtschaft, in: SZVS, 67. Jg., Bern 1931, S. 543 ff.
- Becker, J. u.a.: Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik, München 1964
- Beckerath, E.v.: 'Wirtschaftsfragen der freien Wirtschaft', Festschrift für Ludwig Erhard zum 60. Geburtstag, Frankfurt/M. 1957
- Benédicte, J.J.: Das landwirtschaftliche Beratungswesen in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz, Diss. Freiburg/Brsg. 1954
- Bernhard, H.: Die Kolonisation der Linthebene, in: Schriften der Schweizerischen Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft, Nr. 27, Bern-Bümpliz 1925
- Bickel, W.: Die langfristige Struktur- und Einkommensentwicklung der schweizerischen Landwirtschaft, Bern 1969
- Derselbe: Die ökonomische Begründung der Freihandelspolitik, Zürich 1926, Reihe: Zürcher Volkswirtschaftliche Forschungen, Bd. 11
- Binswanger, H.C.: Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik: III. Stimmen zur Assoziation der Schweiz an eine erweiterte EWG, in: Aussenwirtschaft, 16. Jg., Zürich & St. Gallen 1961, S. 105 - 109

- Binswanger, H.C. und Brodmann, W.: Die Auswirkungen eines schweizerischen EWG-Beitritts auf Produzenten, Konsumenten und Staatshaushalte im Agrarsektor der schweizerischen Volkswirtschaft, in: Aussenwirtschaft, 23. Jg., Zürich & St. Gallen 1968, S. 87 - 112
- Dieselben: Die schweizerische Landwirtschaft und die EWG, in: Ebd., 23. Jg. 1967, S. 269 - 304
- Bodmer, W.: Schweizerische Industriegeschichte, Zürich 1960
- Böhi, H.: Hauptzüge einer schweizerischen Konjunkturgeschichte, in: SZVS, 100. Jg., Bern 1964, S. 82 ff.
- Böhler, E.: Das Preisproblem in der schweizerischen Kriegswirtschaft, Gutachten zuhanden des Schweizerischen Städteverbandes, Zürich 1941
- Böhler, E. und Dütschler, H.: Grundsätze der schweizerischen Wirtschaftspolitik in Kriegszeiten, in: SZVS, 76. Jg., Bern 1940, S. 132 ff.
- Boos-Jegher, E.: Artikel "Gewerbeverein (Schweizerischer)" in: HdSVW, Bd. II, Bern 1955, S. 330-333
- Bosshardt, A.: Die Außenhandelspolitik des schweizerischen Bundesstaates 1848 - 1948. Rückblick and Ausblick, in: Aussenwirtschaft, 3. Jg., Heft 1, Zürich & St. Gallen 1948, S. 145 - 165
- Derselbe: Der Brückenschlag zwischen EWG und EFTA, in: Aussenwirtschaft, 27. Jg., Zürich & St. Gallen 1972, S. 264 - 274
- Derselbe: Schweizerische Aussenhandelspolitik, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945, S. 105 - 194
- Derselbe: Die Frankenabwertung vom 26. September 1936. Ein Rückblick, in: Aussenwirtschaft, 1. Jg., Heft III, Zürich & St. Gallen 1946, S. 97 - 102
- Derselbe: Die Schweizerische Aussenhandelspolitik in den dreissiger Jahren, in: SZVS, 81. Jg., Bern 1945, S. 215 - 226

- Derselbe: Die Welthandelscharta und das Postulat einer Erhöhung des schweizerischen Zolltarifs,
in: Aussenwirtschaft, 2. Jg., Heft 1,
Zürich & St. Gallen 1947, S. 65 - 80
- Bosshardt, A. und Nydegger, A.: Die schweizerische Aussenwirtschaft im Wandel der Zeiten,
in: SZVS, 100. Jg., Bern 1964,
S. 302 - 327
- Brinkmann, C.: Artikel "List, Friedrich",
in: HdSW, Bd. 6, Stuttgart und Tübingen 1956, S. 633 - 635
- Brugger, H.: Die land- und forstwirtschaftlichen Vereinigungen der Schweiz, Brugg 1943,
Reihe: Mitteilungen des Schweizerischen Bauernsekretariates, Nr. 131
- Derselbe: Produktion und Verbrauch von Nahrungsmitteln in der Schweiz 1934/36, 1943 bis 1945,
in: SZVS, 83. Jg., Bern 1947,
S. 243 - 270
- Derselbe: Statistisches Handbuch der schweizerischen Landwirtschaft, Bern 1968
- Brunner, H.: Zwangskartelle. Rechtsverhältnisse von Zwangskartellen in der Schweiz und in Deutschland, Zürich, Berlin 1937
- Buchenberger, A.: Agrarwesen und Agrarpolitik,
in: Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie, Bd. 1 und 2, 3. Hauptabteilung: Practische Volkswirtschaftslehre, 2. Teil, Leipzig 1892 und 1893
- Büchner, R.: Artikel "Protektionismus",
in: HdSW, Bd. 8, Stuttgart 1964,
S. 627 - 631
- Burckhardt, W.: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 2. Aufl., Bern 1914
- Buscher, J.: Getreidebau und Getreidehandel der Schweiz vom 1914 - 1939. Diss. jur. Basel 1944/45
- Butyra: Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung: Geschäftsbericht 1973 und 1974, Bern

- Capitani, W. de: Die verfassungsrechtliche Grundlage des Interventionismus. Diss. Zürich 1960
- Dams, Th.: Funktionsfähige Landwirtschaft als Aufgabe der Agrarpolitik, in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln, Berlin 1969, S. 159 - 179
- Dams, Th. u.a.: (Hrsg) Agrarpolitik in der EWG. Heinrich Neuhaus zum 70. Geburtstag, München, Basel, Wien 1968
- Dietze, C.v.: Gedanken und Bekenntnisse eines Agrarpolitikers. Göttingen 1962
- Derselbe: Preispolitik in der Weltagrarkrise, Berlin 1936.
Reihe: Schriften der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft
- Derselbe: Wege und Aufgaben wissenschaftlicher Agrarpolitik, in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln, Berlin 1969, S. 23 - 37
- Derselbe: "Zwangssyndikate als Mittel der Agrarpolitik" - Vortrag auf der Tagung der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft in St. Andrews (Schottland) am 4.9.1936, abgedr. in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 145, Heft 2, Jena 1937, S. 129 - 142
- Dillner, G.: Die einkommenspolitische Bedeutung landwirtschaftlicher Marktregelungen, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 50, Heft II, Hamburg 1939, S. 329 - 377
- Eidgenössische Zentralstelle für Kriegswirtschaft: (Hrsg) Die schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948. Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Bern 1950
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Hrsg) Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz, Bd. 1 und 2, Einsiedeln/Schweiz 1925
- Dasselbe: Ziele, Mittel und Träger der Konjunkturpolitik. Grundlegung und Vorschlag eines neuen Verfassungsartikels für Massnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft, Bern 1972

- Feisst, E.: Die Auswirkungen der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen auf die landwirtschaftliche Produktions-, Absatz- und Preispolitik,
in: Drei kriegswirtschaftliche Vorträge,
Basel 1942, S. 34 - 55
- Derselbe: Wirtschaftliches Durchhalten vom agrarpolitischen Standpunkt aus gesehen,
in: Kultur- und staatswissenschaftliche Schriften der Eidgenössischen Technischen Hochschule, Nr. 28, Zürich 1942,
S. 5 - 30
- Finck v. Finckenstein, H.W. Graf: Aufbau der Agrarwirtschaft,
Basel 1942
- Fleisch, A.: Ernährungsprobleme in Mangelzeiten. Die schweizerische Kriegsernährung 1939 - 1946, Basel 1947
- Flury, M. und Schiltknecht, K.: Die Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft,
in: Arbeitgeberpolitik in der Nachkriegszeit 1948 bis 1967, Zürich 1968,
S. 39 - 78
- Franz, G. (Hrsg): Staatsverfassungen, 2., erw. u. erg. Aufl., München 1964
- Frauendorfer, S.v.: Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik im deutschen Sprachgebiet. Bd. 1: Von den Anfängen bis zum ersten Weltkrieg, München u.a. 1957
- Frey, E.: Die schweizerische Handelspolitik der letzten Jahrzehnte,
in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, 49. Jg., Bd. 1, Leipzig 1892,
S. 450 ff.
- Fuchs, H.: Die schweizerische Milchwirtschaft während des Krieges 1939/45, Diss. Friburg 1946
- Gasser, Ch. und Kneschaurek, F.: Struktur- und Entwicklungsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft. O.O. 1957
- Gasser, E.F.: Artikel "Migros",
in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. II, Bern, Ausgabe 1955,
S. 177 - 179
- Gasser, W. und Bachmann H.: Agrarpolitik und Außenwirtschaft - Untersuchungen zum schweizerischen Agrarprogramm -, St. Gallen 1948
- Dieselben: Die volkswirtschaftlich optimale Nutzung des Schweizer Bodens, Zürich und St. Gallen 1956

- Gasser-Stäger, W.: Strukturwandlungen in der schweizerischen Landwirtschaft seit dem 19. Jh.
in: SZVS, 100. Jg., Bern 1964, S. 129ff
- Derselbe: Die Anstrengungen der Landwirtschaft für ihre Angleichung in der Gesamtwirtschaft,
in: Schweizer Monatshefte, 42. Jg., H.1, Zürich 1962/63, S. 1015 - 1037
- Derselbe: Die Schwierigkeiten nehmen zu - Versuch einer agrarpolitischen Standortbestimmung -,
in: Schweizer Monatshefte, 41. Jg., H.5, Zürich 1961/62, S. 503 - 518
- Derselbe: Verschuldung und Kreditpolitik in der schweizerischen Landwirtschaft, Zürich und St. Gallen 1963
- Gaullier, E.H.: Die Schweiz. Ihre Geschichte, Geographie und Statistik.
Zweiter Theil: Die Schweiz in geographischer, statistischer und politischer Beziehung, Genf und Basel 1856
- Gatz, W.: Ansätze für eine internationale Agrarpolitik, Brüssel 1968
- Geering, T.: Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluß des Weltkrieges, Basel 1928
- Derselbe: Artikel "Handelspolitik",
in: HdSVW, Bd. II, Bern 1903, S. 512 - 529
- Derselbe: Die Handelspolitik der Schweiz am Ausgang des 19. Jahrhunderts, Berlin 1902
- Giger, H.-G.: Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben,
Diss. jur. Bern 1951
- Graf, J.: Bestimmungsgründe der Preisbildung von Fleisch und Fleischwaren in der Schweiz,
Diss. jur. Zürich 1937
- Gruner, E.: 100 Jahre Wirtschaftspolitik. Etappen des Interventionismus in der Schweiz,
in: SZVS, 100. Jg., Bern 1964, S. 35 - 70
- Derselbe: Wirtschaftliche und politische Macht in der Schweiz,
in: Annuaire de l'Association suisse de science politique, Bd. I, Lausanne 1961, S. 37 ff

- Derselbe: Wirtschaftsverbände und Staat. - Das Problem der wirtschaftlichen Interessenvertretung in historischer Sicht -, in: SZVS, 90. Jg., Bern 1954, S. 1 - 27
- Gürtler, H.: Der Einfluß der Handelspolitik auf die schweizerische Inlandindustrie und deren Entwicklung seit dem Anfang der 1890er Jahre, Diss. Basel, Liestal 1931
- Gugelberg, A.v.: Der Staatsinterventionismus in der schweizerischen Weinwirtschaft, Diss. Zürich 1952
- Gygax, E.: Selbsthilfe und Staatshilfe in der schweizerischen Landwirtschaft, Diss. Bern 1935
- Haberler, G.: Der internationale Handel. Theorie der weltwirtschaftlichen Zusammenhänge sowie Darstellung und Analyse der Aussenhandelspolitik, Berlin 1933
- Haller, M.: Wirtschaftspolitische Zielkonflikte. Zur Problematik ihres realwissenschaftlichen Gehaltes, Bern 1973
- Halm, N.G.: Artikel "Internationaler Währungsfonds", in: HdSW, Bd. V, Stuttgart, Tübingen 1956, S. 317 - 320
- Hansmeyer, K.-H.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963
- Hartmann, R.: Produktionslenkung über den Produktpreis, in: Festschrift für E. Laur zum 80. Geburtstag, Zürich 1951, S. 239 - 251
- Hauser, A.: Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Zürich 1961
- Haushofer, H.: Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik im deutschen Sprachgebiet, Bd. 2: Vom ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart, München u.a. 1958
- Hayek, F.A.v.: Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971
- Heidhues, Th.: Ziel - Mittel - Systeme in der Agrarpolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 122, Tübingen 1966, S. 87 - 108

- Herkner, H.: Studien zur schweizerischen Agrarbewegung,
in: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich (Schmoller's Jahrbuch), N.F.
27. Jg., Heft 3, Leipzig 1903, S. 1-48
- Herlemann, H.-H.: Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik, München u.a. 1964 (Hrsg)
- Derselbe: Über die Relativität agrarpolitischer Ziele,
in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Berlin 1964,
S. 147 - 163
- Hofer, H.: Der Zusammenschluß in der schweizerischen Milchwirtschaft, Diss. jur. Bern 1923
- Homburger, H.: Die Wandlungen in den aussenwirtschaftlichen Beziehungen,
in: Arbeitgeberpolitik in der Nachkriegszeit, Bern 1968,
S. 103 - 127
- Howald, O.: Einführung in die Agrarpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Verhältnisse, Bern 1946
- Derselbe: Die Entstehung der Landwirtschaftskrise in der Schweiz und die Maßnahmen zu ihrer Linderung,
in: Berichte über Landwirtschaft, N.F. Bd. I, Heft 2, Berlin 1924, S. 43 - 57
- Derselbe: Die Schweizerische Landwirtschaft auf dem Weltmarkte. - Ein Vergleich mit der dänischen Landwirtschaft -,
in: SZVS, 67. Jg., Bern 1931, S. 178 ff
- Derselbe: Voraussetzungen für die Durchführung des Agrarprogrammes, Vortrag vom 8.2.49
in: Agrarpolitische Revue, 5. Jg., Zürich 1948/49, S. 281 - 302
- Derselbe: Ziele und Erfolge der Organisation der Schlachtviehverwertung in der Schweiz,
in: Berichte über Landwirtschaft, N.F. Bd. 20, Berlin 1936, S. 453 - 464
- Howald, O. und Brugger, H.: Grundzüge der schweizerischen Agrarverfassung, Berlin 1936
- Huber, A.: Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes, Diss. Bern 1925

- Hürlimann, J.: Aufwands-, Ertrags- und Einkommensgestaltung der schweizerischen Landwirtschaft während des zweiten Weltkrieges, in: SZVS, 82. Jg., Bern 1946, S. 51-65
- Derselbe: Staatliche Preis- und Absatzsicherungs- politik in der schweizerischen Landwirtschaft seit Ende der 20er Jahre bis zum Kriegsausbruch 1939, Diss. Zürich 1944
- Jöhr, A.: Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall, 2. Aufl., Zürich 1912
- Jöhr, W.A.: Inflation und Rationierung, Fundamente zur Kriegs - Wirtschaftspolitik, St. Gallen 1942
- Derselbe: Artikel "Wirtschaftspolitik", in: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1955, S. 580 ff.
- Jöhr, W.A. und Kühne, K.: Die Weltinflation und die Schweiz, in: Aussenwirtschaft, 29. Jg., Zürich & St. Gallen 1974, S. 412 - 446, mit einem Nachtrag von Ende November 1974, S. 447 - 449
- Keller, Th.: Ostschweizerischer Volkswirtschaftsbund und St. Galler Entwurf, in: SZVS, 70. Jg., Bern 1934, S. 321 ff.
- Kientsch, A.: Die land- und forstwirtschaftliche Bedeutung der landwirtschaftlichen Organisationen, insbesondere des Verbandes schweizerischer Eierverwertungsgenossenschaften, Bern 1937
- Kneschaurek, F.: Der schweizerische Konjunkturverlauf und seine Bestimmungsfaktoren, Zürich und St. Gallen 1952
- Knips, W.: Die Problematik wirtschaftspolitischer Zielkonflikte, Tübingen 1970
- Krämer, A.: Vergleichende Darstellung der Maßregeln und Einrichtungen zur Förderung der Landwirtschaft in verschiedenen Ländern Europas und ihre Nutzenanwendung auf schweizerische Verhältnisse, Zürich 1882
- Derselbe: Artikel "Landwirtschaftliches Schul- und Bildungswesen", in: HdSVW, Bd. II, Bern 1905, S. 867 ff

- Küng, E.: Artikel "Interventionismus",
in: HdSW, Bd.5, Stuttgart 1956, S.321-329
- Derselbe: Bilateralismus und schweizerische Handelspolitik, Zürich 1953,
Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschaft und Marktforschung, St. Gallen, Nr. 14
- Derselbe: Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941
- Derselbe: Über Wirkungen und Grenzen staatlicher Interventionen,
in: SZVS, 75. Jg., Bern 1939, S. 89-101
- Derselbe: Wirtschaftspolitische Gegenwartsfragen, St. Gallen 1962
- Kupper, W.: Die Zollpolitik der schweizerischen Landwirtschaft seit 1848, Bern 1929
- Lademann, J.R.: Währungspolitische Chronik,
in: Aussenwirtschaft, 27. Jg., Zürich & St. Gallen 1972, S. 129 - 150
- Landmann, J.: Die Agrarpolitik des schweizerischen Industriestaates, Jena 1928,
Reihe: Kieler Vorträge Nr. 26
- Derselbe: Die Getreidewirtschaft in der Schweiz 1914 bis 1928,
in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. I, Wien 1930, S. 561 - 569
- Landwirtschaftlicher Informationsdienst (Hrsg) Produktionsprogramm der schweizerischen Landwirtschaft für die Zeit von 1970 bis 1975,
in: Dokumentationsdienst Nr. 6 vom 10.6.1970
- Derselbe: Landwirtschaftliches Produktionsprogramm für die Zeit von 1976 bis 1980,
in: Dokumentationsdienst Nr. 91 vom 23.10.1975
- La Roche, Ch.: Die schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, Bern 1947
- Laur, E.: Die Agrarpolitik Deutschlands, verglichen mit der schweizerischen Bauernpolitik, Vortrag vom 8.11.1935 in Zürich vor der Gesellschaft schweizerischer Landwirte,
in: Schweizerische Landwirtschaftliche Monatshefte, 13. Jg., Heft 12, Bern 1935, S. 312 - 338

- Derselbe: Artikel "Bauernbewegung",
in: HdSVW, Bd. I, Bern 1903,
S. 456 - 463
- Derselbe: Artikel "Bauernverband (Schweizeri-
scher)",
in: HdSVW, Bd. I, Bern 1903,
S. 467 - 471
- Derselbe: Die Hebung des schweizerischen Getreide-
baus durch ein Getreidemonopol,
Aarau 1895
- Derselbe: Die Landwirtschaft der Schweizer
Bauern, Bern 1948
- Derselbe: Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise in
der schweizerischen Landwirtschaft,
- Vortrag auf der Tagung der Interna-
tionalen Konferenz für Agrarwissen-
schaft in Bad Eilsen vom 26.8. bis
2.9.1934 -,
Sonderabdruck aus den Verhandlungen,
Leipzig o.J., S. 46 - 56
- Derselbe: Die Mitarbeit der landwirtschaftlichen
Verbände bei den staatlichen Maßnahmen
zur Erhaltung des schweizerischen Bau-
ernstandes,
Separatdruck aus der Festgabe für Bun-
desrat E. Schultheß, Zürich 1938
- Derselbe: Der Schweizer Bauer, seine Heimat und
sein Werk. - Festgabe zum fünfzigjäh-
rigen Bestehen des Schweizerischen
Bauernverbandes -, Brugg 1947
- Lautner, J.G.
und Moser, M.O.: System des schweizerischen Kriegswirt-
schaftsrechts, Zürich 1942/1943/1944 -
1950, Lieferungen 1 - 6
- List, F.: Das Nationale System der politischen
Ökonomie, 1. Aufl. 1841; Neuauflage:
Hrsg.: Artur Sommer, i.A. der List -
Gesellschaft e.V., Basel 1959
- Löffel, H.: Die Entstehung, Entwicklung und Funk-
tion der Verbände landwirtschaftlicher
Bezugs- und Absatzgenossenschaften in
der Schweiz, Diss. Bern 1939
- Lorenz, J.: Die 'Valutakonkurrenz' in zahlenmäßi-
ger Beleuchtung,
in: SZVS, 58. Jg., Bern 1922, S. 145 ff

- Lustenberger, M.: Die Organisation des schweizerischen Käsehandels seit 1914. Die Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen (G.S.K.) und die Schweizerische Käseunion (S.K.), Diss. jur. Bern 1926
- Marbach, F.: Beitrag zur Problematik des kostendekenden Preises,
in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift zum 60. Geburtstag von Ludwig Erhard, Frankfurt/M. 1957, S. 224 - 234
- Derselbe: Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsinterventionen, Bern 1950
- Marbach, H.: Milchschwemme und Agrarintervention, Winterthur 1963, Diss. Bern
- Martignoni, W.: Die Regelung der Einfuhr von Eiern, frischen Früchten und Gemüse in der neuzeitlichen schweizerischen Agrargesetzgebung, Diss. Bern 1953
- Mayrzedt, H.: Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik, III. "Des-Integrations-Chronik",
in: Aussenwirtschaft, 29. Jg., Zürich & St. Gallen 1974, S. 247 - 261
- Derselbe: Die Freihandelsabkommen der erweiterten EWG mit den Rest-EFTA-Staaten,
in: Aussenwirtschaft, 27. Jg., Zürich & St. Gallen 1972, S. 258 - 263
- Meadows, D. u.a.: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972
- Mehler, F.: Ziel - Mittel - Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik, exemplifiziert an der praktischen Agrarpolitik, Berlin 1970
- Meinhold, W.: Artikel "Subventionen",
in: HdSW, Bd. 10, Stuttgart und Tübingen 1959, S. 236 - 247
- Derselbe: Wirtschaftspolitische Pluralismus und die Aufgaben der Koordination von Zielen und Mitteln,
in: Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 19, Berlin 1959, S. 123 - 145

- Mises, L.v.: Kritik des Interventionismus, Jena 1929
- Derselbe: Artikel "Wirtschaftlicher Liberalismus",
in: HdSW, Bd. 6, Stuttgart und Tübingen 1959, S. 596 ff.
- Morgenthaler, H.: Die Schweizerischen Bodenkreditinstitute, Zürich 1962,
Reihe: Mitteilungen aus dem handelswissenschaftlichen Seminar der Universität Zürich Nr. 114 (1962)
- Mori, P.: Der Exporthandel der Schweiz und die Handelsbeziehungen mit den Nachbarstaaten, Diss. jur. Bern 1912
- Müller, G.: Die Mindestgröße landwirtschaftlicher Betriebe,
in: Berichte über Landwirtschaft, N.F. Bd. 52, Heft 1, Berlin 1954, S. 55 ff.
- Müller, J.H.: Produktionstheorie,
in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 1, Göttingen 1967,
S. 75 - 119
- Müller, K.: Ausgleichszahlungen als neues Instrument der schweizerischen Agrarpolitik, Winterthur 1973
- Müller, L.: Entwicklung der Anbauplanung für Notzeiten in der Schweiz, Diss. Zürich 1969
- Müller-Armack, A.: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft Hamburg 1947
- Müller-Heine, K.: Agrarpolitische Ziele und ihre Einordnung in den gesamtwirtschaftlichen Zielkomplex, Göttingen 1972
- Näf, A.: Artikel "Landwirtschaftliches Vereinswesen",
in: HdSVW, Bd. III, Bern 1905,
S. 876 ff
- Näf, W.: Vom Wesen der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945, S. 14
- Neue Helvetische Gesellschaft (Hrsg) Schicksalsfragen eines kleinen Landes. Die Schweiz vor ihrer Zukunft, Bern 1963
- Niehaus, H.: Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft, Stuttgart 1957
- Derselbe: Strukturwandel in der Agrarwirtschaft,
in: Agrarprobleme in der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 12, Berlin 1966,
S. 27 - 52

- Obrecht, M.: Die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften S.S.S. und S.T.S. und insbesondere ihre Syndikate, Diss. jur. Bern 1920/21
- Ott, A.E.: Magische Vielecke, Tübingen 1967
Reihe: Tübinger wirtschaftliche Abhandlungen, Bd. 3
- Pauli, W.: Artikel "Agrarpolitik und Bauernpolitik",
in: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern Bümplitz 1955,
S. 14 - 20
- Panosetti, D.R.: Die staatlichen Massnahmen zur Regelung und wirtschaftlichen Sicherung von Weinprodukten und Weinabsatz, Diss. Bern 1948
- Plate, R.: Agrarmarktpolitik, München
Bd. 1: Grundlagen, 1968
Bd. 2: Die Agrarmärkte Deutschlands und der EWG, 1970
- Derselbe: Die Eignung marktpolitischer Instrumente zur Hebung der Agrar-Einkommen, in: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG, München u.a. 1969, S. 83 - 96
- Derselbe: Marktwirtschaftliche Aspekte der Agrarprobleme in der modernen Industriegesellschaft, in: Agrarprobleme in der modernen Industriegesellschaft, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 12, Berlin 1966, S. 11 - 26
- Popp, W. und Hermann, U.: Die schweizerische Landwirtschaft und die EWG,
in: Aussenwirtschaft, 27. Jg. Zürich & St. Gallen 1972, S. 341 - 355
- Predöhl, A.: Außenwirtschaft, Weltwirtschaft, Handelspolitik und Währungspolitik, Göttingen 1949
- Preisbildungskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (Hrsg) Die schweizerische Nahrungsfettwirtschaft, in: "Volkswirtschaft", Sonderheft 41, Bern 1941
- Priebe, H.: Regionale Wirtschaftspolitik als Voraussetzung einer erfolgreichen Agrarpolitik, Brüssel 1961,
Studien: Reihe Landwirtschaft Nr. 4

- Rappart, W.E.: Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1848 - 1949), Zürich 1948
- Rehsteiner, D.: Die staatlichen Maßnahmen zur Förderung der Rindviehzucht in der Schweiz, Diss. Zürich 1910
- Rieder, P.: Fragen des Marktes, der Produktionslenkung und der Preis- und Absatzgarantien in der schweizerischen Landwirtschaft, in: Beiträge zum Agrarwirtschaftlichen Seminar, SS 1971, Zürich 1972, Reihe: Agrarwirtschaftliche Studien der Eidgenössischen Technischen Hochschule, Nr. 4, S. 98 - 122
- Derselbe: Landwirtschaftliche Produktionsmöglichkeiten im Berggebiet, Diss. Zürich 1968
- Röpke, W.: Artikel "Staatsinterventionismus", in: HdSW, Ergänzungsbd., 4. Aufl., Stuttgart 1929, S. 861 ff.
- Derselbe: Die neue Wirtschaftsstruktur Deutschlands als Grundlage seiner künftigen Handelspolitik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 171, Teil I, München 1925, S. 1 ff.
- Rössing, R.-B.: Die agrarpolitischen Konzeptionen, der Schweiz, Großbritanniens, der EWG und der USA, Bern 1972
- Rogger, J.: Die Transportkostenverbilligung für Waren des täglichen Bedarfs nach Berggebieten, Diss. Fribourg/Schweiz, Winterthur 1963
- Rosen, J.: Der Inlandsanteil der schweizerischen Lebensmittelversorgung im Kriege nach dem Nährwert, in: SZVS, 82. Jg., Bern 1946, S. 156 ff.
- Rudolf, K.: Die landwirtschaftliche Abteilung der Eidgenössischen Technischen Hochschule. Ein Überblick über Entwicklung, Studiengang und Tätigkeit, in: Agrarpolitischer Revue, 12. Jg., Zürich 1955/56, S. 56 ff.
- Saitzew, M.: Der Interventionismus, in: Festgabe für Fritz Fleiner, Zürich 1937, S. 346 ff.
- Seidenfus, H.St.: Sektorale Wirtschaftspolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, Göttingen 1968, S. 287.- 352

- Senn, E.: Die gegenwärtige schweizerische Agrarpolitik. Eine nationalökonomische Auseinandersetzung mit ihren Zielen und Mitteln, Diss. St. Gallen, Winterthur 1958
- Senti, R.: Grenzen der Sozialpolitik in der Landwirtschaft,
in: SZVS, 99. Jg. Bern 1963,
S. 333 - 342
- Sering, M.: Internationale Preisbewegung und Lage der Landwirtschaft in den außertropischen Ländern,
in: Berichte über Landwirtschaft, 11. Sonderheft, Berlin 1929
- Sieber, H.: Die Preisausgleichskassen als Mittel der staatlichen Preispolitik,
in: ZSVS, 8. Jg., Bern 1945,
S. 159 - 174
- Signer, H.: Die treibenden Kräfte der schweizerischen Handelspolitik, Diss. jur. Zürich 1914
- Sprecher, H.: Artikel "Handels- und Industrieverein (Schweizerischer)",
in: HdSVW, Bd. II, Bern 1905,
S. 587 - 595
- Schaffner, H.: Konstanten der schweizerischen Wirtschaftspolitik,
in: Arbeitgeberpolitik in der Nachkriegszeit, Bern 1968, S. 79 - 101
- Derselbe: Organisation und Aufgabe der schweizerischen Kriegswirtschaft, Solothurn 1943
- Schickele, R.: Sieben Thesen zu einer weltweit orientierten Agrar- und Entwicklungspolitik,
in: Offene Welt, 88. Jg., Frankfurt/M. 1965, S. 145 - 160
- Schiller, K.: Marktregulierungen und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft,
in: Probleme der Weltwirtschaft, Schriften des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Nr. 67, Jena 1940
- Schindler, D.: Die Bundessubventionen als Rechtsproblem, Diss. Zürich, Aarau 1951
- Schlotter, H.-G.: Agrarpreispolitik und Agrarstrukturpolitik. Gegensatz oder Einheit?
in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln, Berlin 1969, S. 260 - 274

- Schmid, A.: Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft in der Schweiz, insbesondere die Subventionen des Bundes, Diss. jur. Bern 1916
- Schmidt, P.H.: Die Schweiz und die euroäische Handelspolitik, Zürich 1914
- Schmitt, G.: Landwirtschaft in der Marktwirtschaft: Das Dilemma der Agrarpolitik, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 329 - 350
- Schmuki, H.: Die rechtliche Organisation der kriegswirtschaftlichen Syndikate, Diss. Zürich 1945
- Schollenberger, J.J.: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar mit Einleitung von J.J. Schollenberger, Berlin 1905
- Schramm, C.: Staatshilfe für die Landwirtschaft, in: Schweizerische landwirtschaftliche Zeitschrift, Jg. 1879, S. 455 ff. und S. 527 ff.
- Schumann, J.: Input - Output - Analyse, Berlin 1968
- Schweizer, R.: Die Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und Industrie, Diss. St. Gallen, Winterthur 1958
- Schweizerischer Bankverein (Hrsg): Die Schweizerische Volkswirtschaft 1920 - 1921, Basel 1922
- Schweizerischer Bauernverband: Richtlinien für die Erhaltung und Förderung des Bauernstandes in der Nachkriegszeit, in: Mitteilungen des S.B.S., Nr. 132, Brugg 1943, S. 117 - 122
- Derselbe: Richtlinien für die Tätigkeit des Schweizerischen Bauernverbandes, in: Mitteilungen des S.B.S., Nr. 117, Brugg 1937, S. 49 - 52
- Schweizerischer Landwirtschaftlicher Verein (Hrsg): Schweizerische Landwirtschaft und Schweizer Bauerntum, Zürich 1963
- Schweizerisches Bauernsekretariat (Hrsg): 50 Jahre Schweizerischer Bauernverband 1897 - 1947, Brugg 1947

- Dasselbe: "Ernst Laur 1871 - 1964, Ein Leben für den Bauernstand, Aarau 1971
- Dasselbe: Enquête zur Vorbereitung der künftigen Handelsverträge. Bericht des Schweizerischen Bauernverbandes an das eidgenössische Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement auf Grundlage der Verhandlungen und Beschlüsse von Spezialkommissionen und der Vorstände, ausgearbeitet vom S.B.S., (nicht im Handel erschienen), Veröffentlichte Kurzfassung: Die Landwirtschaft und der neue schweizerische Zolltarif, Brugg 1902
- Dasselbe: Enquête zur Vorbereitung der Handelsverträge pro 1918. Teile I bis IV, Brugg 1913 - 1918
- Dasselbe: Maßnahmen zur Bekämpfung der Notlage der Bergbauern. Eine Untersuchung des Schweizerischen Bauernsekretariats, Brugg 1936, Reihe: Mitteilungen des S.B.S., Nr. 112
- Dasselbe: Die Organisation der Schlachtviehwertung im Ausland und in der Schweiz, Brugg 1928, Reihe: Mitteilungen des S.B.S., Nr. 90
- Dasselbe: Der Schweizerische Bauernverband 1897 - 1922, Brugg 1922, Reihe: Mitteilungen des S.B.S., Nr. 69
- Dasselbe: Die Überschuldung und Entschuldung der schweizerischen Landwirtschaft, Brugg 1934, Reihe: Mitteilungen des S.B.S. Nr. 109
- Dasselbe: Zeitgemäße Produktionsorientierung der schweizerischen Landwirtschaft, Brugg 1938, Reihe: Mitteilungen des S.B.S. Nr. 120
- Schweizerisches Institut für Aus- und Marktforschung an der Handels-Hochschule St. Gallen (Hrsg): Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945
- Dasselbe: Die Schweizerische Wirtschaft vor dem Gemeinsamen Markt und der Freihandelszone, (22 Beiträge), St. Gallen 1959

- Stämpfli, A.: Das Meliorationswerk im Linthgebiet,
in: Agrarpolitische Revue, 6. Jg.,
Zürich 1949/50, S. 366 ff.
- Stamer, H.: Agrarpreisstützung als Mittel der
Einkommenspolitik, Kiel 1961
- Steiger, K.v.: Die schweizerische Zollpolitik von
1900 - 1930, Diss. Bern 1933
- Steiner, K.: Ein Fünf-Punkte-Plan zur Gesundung
der schweizerischen Agrarwirtschaft,
Winterthur 1959
- Steiner, K.P.: Die Problematik der inversen Produk-
tionsanpassung und das Phänomen der
zyklischen Angebots- und Preisentwick-
lung in der schweizerischen Agrarwirt-
schaft, dargestellt für 1926 - 1956,
Diss. Fribourg 1957
- Stisser, R.: Grundgedanken, Methoden und Ergebnisse
der schweizerischen Agrarmarkt- und
Ernährungspolitik unter besonderer Be-
rücksichtigung des Getreidemarktes,
Kiel 1953,
Reihe: Kieler Studien Nr. 24
- Stocker, I. u.a.: Allgemeine Überprüfung der Bundessub-
ventionen, Bern 1966
- Stucki, W.: Zur schweizerischen Handelspolitik,
in: SZVS, 62. Jg., Bern 1926, S. 457 ff
- Tuchtfeld, E.: Die Entwicklung des wirtschaftspoli-
tischen Zielsystems,
in: Wirtschaftspolitische Chronik,
Heft 3, Köln 1971, S. 25 - 47
- Derselbe: Zur Frage der Systemkonformität wirt-
schaftspolitischer Konzeptionen,
in: Zur Grundlegung wirtschaftspoli-
tischer Konzeptionen, Berlin 1960,
S. 204 - 238
- Derselbe: Das Instrumentarium der Wirtschafts-
politik,
in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik,
hrsg. von G. Gäfgen, Köln und Berlin
1966, S. 260 - 273
- United Nations Conference on Trade and Employment, Hava-
na, Nov. 21st 1947 to March 24th 1948.
Final Act and the Havana Charter for
an International Trade Organization,
with related Documents, London 1948
- Wächter, H.-H.: Die Preispolitik für landwirtschaftli-
che Erzeugnisse in der EWG,
in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik,
Köln, Berlin 1968, S. 418 - 484

- Wagner, F.: Die 'monopolfreie' Getreidevorlage,
in: Zeitschrift für Schweizerische
Statistik und Volkswirtschaft, 64. Jg.,
Bern 1928, S. 595 ff.
- Wahlen, H.: Die landwirtschaftliche Berufsbildung
in der Schweiz,
in: Agrarpolitische Revue, 5. Jg.,
Zürich 1948/49, S. 397 ff.
- Wahlen, F.T.: Das Schweizerische Anbauwerk 1940 -
1945,
in: Vierteljahresschrift der Naturfor-
schenden Gesellschaft in Zürich, 90. Jg
90, Jg. (1945/46) Beiheft Nr. 5,
Zürich 1946
- Derselbe: "Stadt und Land", Ustertagsrede vom
22.11.1947,
in: Agrarpolitische Revue, 4. Jg.,
Zürich 1947/48, S. 122
- Derselbe: Unser Boden heute und morgen. Etappen
und Ziele des Schweizerischen Anbau-
werkes, Zürich 1943
- Weinschenck, G.: Die künftige Entwicklung der europäi-
(Hrsg) schen Landwirtschaft. Prognosen und
Denkmodelle, München u.a. 1973
- Wessels, Th. Artikel "Subventionen",
in: Handwörterbuch der Betriebswirt-
schaft, Bd. 3, Stuttgart 1960,
Spalte 5321 - 5329
- Wilbrandt, H.: Die Regulierung des Milchmarktes in
der Schweiz, Kiel 1956
Reihe: Kieler Studien Nr. 40
- Willgerodt, H.: Marktspaltungen,
in: Kyklos, Internationale Zeitschrift
für Sozialwissenschaften, Vol. XIV,
Nr. 2, Bern 1961, S. 173 - 198
- Winterberger, G.: Aspekte der Agrarpolitik im Industrie-
staat, o.O. 1968,
Reihe: Veröffentlichungen der Aargaui-
schen Handelskammer, Heft 8
- Derselbe: Probleme der schweizerischen Wirt-
schaftspolitik, Bern 1957
- Wirz, J.: Die Getreideproduktion und Brotversor-
gung der Schweiz, Diss. jur. Fribourg/
Schweiz 1902

- Witt, H.J.: Die volkswirtschaftlichen Kosten des schweizerischen Agrarprotektionismus, Diss. Zürich 1967
- Wolf, P. (Hrsg): Die schweizerische Bundesgesetzgebung, 2., erg. Aufl., Bd. I - IV, Basel 1908 - 1909
- Würgler, H.: Konzept einer neuen Agrarpolitik, Bern 1969
- Derselbe: Die oberen Zielsetzungen in der Wirtschaftspolitik, in: SZVS, 96. Jg., Bern 1960, S. 195 - 227
- Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten (Hrsg): Bericht über die Verbandstätigkeit vom 1. Mai 1920 bis 30. April 1922 mit einem Rückblick auf den 15-jährigen Bestand, 1907 - 1922, Bern 1922
- Derselbe: Bericht über die Verbandstätigkeit 1932/33 - 1936/37, Bern 1937
- Zihlmann, A.: Wandlungen der handelspolitischen Ideen in der Schweiz, Diss. Basel 1930

B. Sonstiges

- Agra-Europe: Unabhängiger Europäischer Presse - und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft, Bonn-Bad Godesberg Nr. 14, Jg. 1970
- Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahr 1974, vom 3.3.1975
- Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland:
Nr. 265/1975, vom 14.11.1975, S. 13
Nr. 282/1975, vom 5.12.1975, S. 14
Nr. 1/1976, vom 2. 1.1976, S. 7
Nr. 8/1976, vom 10. 1.1976, S. 10
- Mitteilungen der Gesellschaft schweizerischer Landwirte, Zürich, Jg. 1883, Heft 5
Jg. 1890, Heft 19
- Neue Züricher Zeitung: Nr. 74/1974, vom 14.2.1974, S. 12
- Schweizerische landwirtschaftliche Zeitschrift, Bern, Jg. 1886

Schweizerisches landwirtschaftliches Zentralblatt,
Bern, Nr. 25, Jg. 1887

Statistische Mitteilungen betreffend den Kanton Zürich,
Zürich, Jg. 1894

Süddeutsche Zeitung, Nr. 116/1976, vom 20.5.1976, S. 30

Laufend zitiert wurden (mit jeweiliger genauer Einzelstellenangabe):

Amtliche Sammlung (AS) der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern

Amtliches stenographisches Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung, Bern

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern

Bundesgesetzblatt der Bundesrepublik, Teil II, Bonn

Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz, hrsg. v. EVD, Bern

Mitteilungen des Schweizerischen Bauernverbandes, Brugg

Statistische Erhebungen und Schätzungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, hrsg. vom S.B.S., Brugg

Statistische Quellenwerke der Schweiz, hrsg. vom Eidgenössischen Statistischen Amt, Bern

Statistisches Jahrbuch der Schweiz, hrsg. vom Statistischen Amt, Basel

Lebenslauf

- 31.12.1938 in Schramberg geboren als Sohn des
Albert Ginter, Polizeioberkommissar
und seiner Ehefrau Johanna geb. Schaupp
- 1945 - 1948 Besuch der Volksschule Schramberg
- 1949 - 1958 Besuch des Gymnasiums Schramberg
- 18.3.1958 Abitur
- April 1958 Ausbildung für den Württembergischen
- März 1963 Gehobenen Verwaltungsdienst bei den
Kommunalverwaltungen Lauterbach, Ils-
hofen, Knittlingen sowie beim Land-
ratsamt Ludwigsburg - 1.Staatsprüfung -
- April 1962 Besuch der Staatlichen Verwaltungs-
- März 1963 schule Stuttgart - 2.Staatsprüfung -
- 1963 - 1968 Studium der Volkswirtschaftslehre an
den Universitäten Tübingen (2 Semester)
und Freiburg i.Br. (9 Semester)
- Diplom-Prüfung für Volkswirte -
- 1969 - 1973 Tätigkeit als Wissenschaftliche Hilfs-
kraft, ab 1972 als Assistent (Wiss.
Angestellter) am Institut für Agrar-
wissenschaft der Universität Freiburg
(Direktor Prof.Dr. Constantin v.Dietze)
- Ab 1.10.1973 Graduiertenförderungs-Stipendium zur
Fertigstellung vorliegender Dissertation.

